

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'Imposition de la Rente

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 11 Novembre 1909, à 1 heure 1/2

PAR

ALBERT MATHIEU

Président : M. JACQUELIN, professeur

*Suffragants : { MM. SOUCHON, professeur
WAHL, professeur*

PARIS (v°)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1909 .

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'Imposition de la Rente

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 11 Novembre 1909, à 1 heure 1/2

PAR

ALBERT MATHIEU

Président : M. JACQUELIN, professeur

*Suffragants : { MM. SOUCHON, professeur
WAHL, professeur*



PARIS (v°)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

—
1909

INTRODUCTION

Parmi les questions fiscales à l'ordre du jour, l'une des plus importantes est assurément celle de la taxation de la rente ; elle apparaît aujourd'hui comme l'un des éléments d'un problème plus vaste encore, et qui consiste à remanier nos impôts directs, à les remplacer par un système de taxation plus juste et en même temps plus avantageux pour l'Etat, puisqu'on attend de la réforme les ressources nécessaires à l'alimentation du budget, sans cesse croissant, de la France contemporaine : il s'agit de l'impôt sur le revenu. On sait, en effet, que les contributions directes sont sur le point de disparaître ; et, parmi elles, celle qui supporte les plus violentes attaques est incontestablement la taxe de 4 0/0 créée par la loi du 29 juin 1872, et augmentée dans son taux par celle du 26 décembre 1890. On lui reproche de laisser en dehors de son domaine les fonds d'Etat français ou étrangers ; d'où il résulte que, parmi les contribuables, un grand nombre paie une somme dérisoire par rapport à leurs

revenus. Les capitalistes qui ne sont pas propriétaires fonciers et qui ont placé leurs capitaux en fonds d'Etat ne versent que la contribution personnelle mobilière et la contribution des portes et fenêtres ; ils peuvent donc vivre dans l'opulence et n'acquitter à l'Etat qu'un chiffre dérisoire d'impôts.

C'est là une injustice, car il est évident que, si l'on dispense certains contribuables de la part qu'ils doivent supporter en équité dans les dépenses publiques, on n'y parvient qu'au prix d'une compensation injuste en surchargeant les autres.

Or, parmi ceux qui supportent de tout son poids l'excès de la dette publique, et, par suite, l'impôt qui est destiné à l'éteindre, figure au premier rang la classe si intéressante des propriétaires fonciers. La surcharge qui leur incombe échappe d'autant moins à la critique que cet impôt est perçu d'après des principes surannés et suivant des règles que la science financière contemporaine a depuis longtemps condamnés. L'impôt foncier sur la propriété non bâtie notamment est un impôt de répartition ; le produit total que l'Etat doit en tirer est déterminé chaque année par la loi de finances que votent la Chambre et le Sénat ; cette loi fixe la part de chaque département, et ce contingent est reparti par les Conseils généraux entre les arrondissements, puis par les Conseils d'arrondissement entre les Communes ; enfin, au dernier degré de l'échelle, la commission des répartiteurs

divise le contingent de la commune entre les propriétaires. Mais, à tous les degrés, cette répartition s'opère sur une base qu'une opinion unanime s'accorde aujourd'hui à considérer comme défectueuse ; on prend encore en considération l'évaluation des revenus fonciers qui remontent à l'époque de la confection du cadastre, commencé en 1807, évaluation inexacte, car, depuis cette époque déjà lointaine, de nombreux changements se sont produits dans la configuration du sol, dans les revenus des propriétés. La contribution personnelle-mobilière n'est pas établie d'une manière plus équitable ; elle aussi est inégalement répartie entre les départements, les arrondissements et les communes ; elle présente ce grave inconvénient d'être proportionnelle au loyer d'habitation, que l'on considère à tort comme le signe indiscutable d'un revenu proportionnel. Or, le loyer représente une dépense qui est beaucoup plus élevée pour les petites fortunes que pour les personnes possédant un patrimoine considérable, et c'est sur les ménages chargés d'enfants, sur les familles nombreuses de travailleurs que cet impôt retombe le plus lourdement. A la campagne et dans les petites villes, c'est d'après l'appréciation arbitraire des répartiteurs que la contribution mobilière est fixée pour chaque contribuable ; de là, des protestations incessantes contre les abus, les erreurs et les injustices qui sont inévitables avec un pareil mode de taxation.

Aussi n'est-il pas excessif de répéter aujourd'hui avec Voltaire que les paysans supportent à eux seuls presque tout le poids de l'impôt ; en tout cas, un contraste singulier existe entre le propriétaire foncier et le riche capitaliste, qui a placé sa fortune en fonds d'Etat. Le paysan qui s'imaginerait que la richesse du capitaliste est frappée par des impôts proportionnels commettrait, aujourd'hui comme au temps de Voltaire, une erreur complète, et la réponse du rentier pourrait être encore celle que l'illustre philosophe met dans la bouche d'un de ses personnages dans l'*Homme aux quarante écus* : « Moi, que je contribue aux besoins de l'Etat ! Vous voulez rire, mon ami. J'ai hérité d'un oncle qui avait gagné 8 millions à Cadix et à Surate ; je n'ai pas un pouce de terre ; tout mon bien est en contrats, en billets sur la place. Je ne dois rien à l'Etat ; c'est à vous de donner la moitié de votre substance, vous qui êtes un seigneur terrien... Payez, mon ami, vous qui jouissez d'un revenu clair et net de 40 écus ; servez bien la Patrie, et venez quelquefois dîner avec ma livrée. »

Un semblable régime fiscal a suscité de légitimes protestations, et l'on conçoit que l'activité des réformateurs sociaux se soit attachée à le corriger. D'où viennent cette iniquité et cet illogisme ? Il en est qui accusent le Gouvernement d'avoir conservé sous une forme nouvelle les privilèges fiscaux du passé, malgré les principes de la Déclaration de 1789

(M. Caillaux, *Traité pratique des impôts*, 1904, t. I, p. 57 et s.). En réalité, il est douteux que les législateurs aient entendu consacrer expressément des injustices, exempter les uns et accabler les autres. Les vices de notre système légal proviennent de la méthode qui a été suivie dans l'élaboration et l'organisation de nos impôts. Ils ont été, en général, établis successivement les uns après les autres, sans idée d'ensemble, à mesure que des besoins nouveaux commandaient les ressources nécessaires. L'œuvre fiscale commencée par la Constituante a été poursuivie et continuée sans lien logique par le Directoire, le Consulat, l'Empire, la Restauration, et enfin par la République. Les impôts les plus divers ont été ainsi établis ; et, si l'on peut être tenté de chercher un trait commun entre les Gouvernements réactionnaires et celui de la République, c'est assurément celui de la fiscalité, tous ayant frappé impitoyablement les contribuables dès que les recettes commençaient à faiblir.

Aujourd'hui c'est la rente qu'il s'agit de taxer ; elle est comprise parmi les revenus imposables dans le projet de M. Caillaux. On sait que cet impôt s'efforce d'atteindre, dans le but de constituer des recettes suffisantes aux services publics, les ressources réelles que les citoyens tirent chaque année de leur capital ou de leur travail. Dès lors, il était inévitable que la rente y fut assujettie comme les autres sources

de revenus. Tel est, d'ailleurs, le but qu'ont poursuivi la plupart des auteurs des projets et propositions de loi déposés au Parlement depuis 1848 jusqu'au projet Caillaux : Proudhon (1848), Hippolyte Passy (1849), Adolphe Cochery (1870), Louis Passy (1871), Casimir Périer (1871), Rouvier (1874), Gambetta (1876), Paul Bert (1885), Peytral (1888), Lockroy (1890), Maujan (1890), Goblet (1894), Burdeau (1894), Ribot (1895), Georges Cochery (1896), Doumer (1896), Berteaux (1896), Cavaignac (1897), Peytral (1898), Caillaux (1900), Rouvier (1903), Maujan (1904) ; enfin on ne peut passer sous silence le travail très considérable de la Commission extra-parlementaire de 1894 relatif à l'impôt sur le revenu.

Le projet Caillaux supprime toutes les anciennes contributions directes, sauf l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, dont il étend au contraire singulièrement la portée ; mais il abolit des taxes qui produisaient une somme annuelle de 700 millions : la contribution foncière des propriétés bâties, la contribution foncière des propriétés non bâties, la contribution personnelle mobilière, la contribution des portes et fenêtres, la contribution des patentes. Les taxes ainsi abolies sont remplacées par un impôt double : d'abord un impôt cédulaire et réel sur chaque catégorie de revenus, ensuite un impôt global et personnel sur l'ensemble des revenus. Pour le premier impôt, les revenus sont répartis en 7 cédules diffé-

rentes : 1° revenus des propriétés foncières bâties ; 2° revenus des propriétés foncières non bâties ; 3° revenus des capitaux mobiliers ; 4° bénéfices de commerce, de l'industrie, des charges et offices ; 5° bénéfices de l'exploitation agricole ; 6° traitements publics et privés ; 7° revenus des professions libérales et autres occupations lucratives. Les revenus les plus taxés sont ceux des trois premiers groupes, car ils proviennent uniquement du capital ; le contribuable est tenu de verser 4 francs par 100 francs de son revenu. Le taux de l'impôt est abaissé à 3,50 0/0 pour les revenus des 4° et 5° groupes, et enfin à 3 0/0 pour les revenus provenant uniquement du travail, 6° et 7° catégories.

Le projet taxe délibérément la rente sur l'Etat, et c'est là une des dispositions qui ont soulevé le plus de critiques. Les uns ont dit qu'il est contraire à l'équité de frapper ainsi la rente, car l'Etat manque à ses engagements, et diminue ainsi de sa propre volonté le chiffre de sa dette ; d'autres ont protesté au nom du droit ; ils allèguent que des textes formels mettent obstacle à ce que la rente soit grevée d'un impôt. En outre, en dehors de toute considération juridique ou d'équité, on invoque encore des arguments d'ordre politique ou économique. On prétend qu'imposer la rente, c'est marcher vers le collectivisme, c'est créer au sein de la société contemporaine une classe de mécontents et une opposition d'autant plus redoutable

que nombreuses sont les personnes qui détiennent dans leur patrimoine des coupures de la rente française. Enfin, l'intérêt économique de la nation s'oppose, dit-on, à l'établissement d'une contribution de ce genre. Frapper la rente, déclarent les adversaires du projet, c'est frapper le crédit même du pays ; et si l'immunité actuelle n'est pas conservée, c'est le crédit même de la France qui se trouve menacé.

Si l'on écoute maintenant les partisans de la taxation de la rente, on constate qu'ils réclament, au nom de l'intérêt même du pays, le vote du projet. Ce serait, assurent-ils, le seul moyen de porter remède à l'insuffisance de nos recettes, au déficit de notre budget. De plus, l'activité productrice de notre pays se trouverait finalement accrue, car l'agriculture, l'industrie et le commerce seraient partiellement dégrevés pour toute la somme que procurerait le nouvel impôt.

En présence de deux affirmations si tranchées, où est la vérité ? Faut-il maintenir le *statu quo*, ou accepter franchement le principe de l'imposition de la rente ? C'est ce que nous nous proposons de rechercher, en examinant successivement si la rente a été imposée autrefois ; — si elle l'est dans les pays étrangers ; — puis nous nous demanderons si les engagements de l'Etat s'opposent vraiment à ce qu'il frappe ses créanciers d'un impôt ; — ensuite nous

étudierons les effets politiques et économiques de la taxation de la rente ; — et enfin l'organisation qu'il conviendrait d'adopter pour que l'impôt nouveau fonctionne dans les conditions les plus satisfaisantes.

L'IMPOSITION DE LA RENTE

CHAPITRE PREMIER

HISTOIRE DE L'IMPOSITION DE LA RENTE

C'est d'une époque déjà lointaine que date le principe de l'immunité fiscale de la rente ; il semble qu'il est contemporain de l'apparition même des rentes sur l'Etat. Leur origine remonte, suivant certains auteurs, au règne de Philippe-le-Bel (Philippe IV). Pour subvenir aux frais des guerres continuelles qu'il eut à soutenir, il eut recours aux procédés les plus divers, d'abord à l'altération des monnaies, puis à l'emprunt, notamment en l'année 1302. Les emprunts se multiplièrent sous Charles V avec un caractère variable suivant les circonstances ; tantôt il s'agissait de subsides de guerre, et alors les créanciers bénéficiaient de l'exemption d'une partie de leurs obligations militaires, tantôt les expédients dont usait la royauté étaient de véritables emprunts forcés avec promesse

de remboursement (Vuitry, *Etudes sur le régime financier de la France avant la Révolution de 1789*, Paris, 1878). Ce fut seulement sous François I^{er} que la dette publique apparut avec un caractère permanent et qu'elle fut instituée d'une façon régulière sous la forme de rente (Vuitry, t. I, p. 173 ; t. II, p. 211).

Aux termes du contrat de constitution de rente, fort employé sous l'ancien Régime, pour tourner la prohibition, inspirée par le droit canonique, du prêt à intérêt, l'emprunteur s'obligeait à payer une rente perpétuelle, en échange de la propriété d'un capital dont le prêteur s'interdisait le droit de jamais exiger le remboursement. Ce contrat ne tombait pas sous le coup de la prohibition concernant le prêt, parce que, à la différence de ce qui se passe dans le prêt, le créancier ne peut jamais exiger le remboursement du capital de la rente ; il appartient seulement au débiteur d'opérer le remboursement de son plein gré. Ce fut à la constitution de rente que François I^{er} eut recours, lorsqu'il emprunta à la Ville de Paris les sommes dont il avait besoin pour combler le déficit du trésor royal à la suite des guerres du Milanais (Lettres patentes des 2 sept. et 15 oct. 1522, rapportées dans Vuhrrer, *Histoire de la dette publique en France*, 1896, t. I, p. 423 et 439). L'emprunt contracté se montait à 200.000 livres tournois, François I^{er} autorisait la Ville de Paris à constituer des rentes à tous ceux qui fourniraient partie de cette somme sur le pied de

400 livres tournois de rente pour 1200 livres de capital, ce qui représentait un taux de 8,33 0/0 ; ces rentes devaient être payées par le prévôt des marchands et des échevins de Paris, et elles étaient garanties notamment par les aides et gabelles. Les arrérages de ces rentes échappaient à la taille réelle des immeubles ; (on sait que, dans l'ancien droit, les rentes étaient considérées comme immeubles en raison de leur importance économique (Guyot, *Répertoire de Jurisprudence, Verbo Rentes*, t. XV, p. 144). Elles ne bénéficiaient pas cependant d'une immunité complète, car elles subissaient la taille personnelle, contribution qui, sous l'ancien régime, portait sur l'ensemble des revenus des assujettis. C'est ainsi que la Déclaration du 11 août 1776, pour la généralité de Paris, prescrivait que les rentes actives de toute nature seraient imposées à la taille personnelle au sou par livre, soit environ 5 0/0 (Guyot, *Op. cit., Verbo Taille*, t. XVII, p. 23). On peut donc noter qu'à cette époque les rentes n'étaient point exemptées des impôts atteignant le revenu des contribuables.

Une nouvelle émission de rentes sur l'Hôtel-de-Ville eut lieu en vertu de lettres patentes du 17 novembre 1536 ; le paiement des intérêts fut garanti par l'imposition de 12 deniers par livre de poisson de mer frais et salé vendu à Paris et du 8^e du vin vendu en détail dans le quartier des Halles : ce sont les mêmes garanties que l'on retrouve pour favoriser le nouvel em-

prunt de 200.000 livres contracté en 1537, également au denier 12 ; et aussi pour l'emprunt contracté en 1543, s'élevant à 225.000 livres et produisant une rente de 18.750 livres.

La fréquence de ces emprunts ayant mis en défiance les capitalistes de l'époque, le roi Henri II déjoua leur mauvaise volonté en employant des moyens énergiques ; par un édit du 19 février 1553, il enjoignit aux particuliers de porter à l'Hôtel des monnaies leur vaisselle d'or et d'argent, en échange de titres de rente au denier 12 (Vuhrrer, t. I, p. 23).

La situation financière ne s'améliorant pas, en raison des guerres incessantes qui marquèrent les règnes de François II et de Charles IX, ce fut ensuite aux biens de l'Eglise que la royauté songea. Malgré sa répugnance à fournir des subsides, le clergé consentit à signer avec le roi la convention célèbre connue sous le nom de Colloque de Poissy, le 21 octobre 1561. Le clergé s'engageait à verser au roi une subvention annuelle pendant 6 ans ; en outre il devait se charger de racheter les rentes constituées sur l'Hôtel-de-Ville de Paris. A titre de compensation, il obtenait l'exemption de la taille et des impôts portant sur le vin, le blé et certaines autres denrées. Ces subventions ne suffirent pas encore ; de nouveaux édits vinrent ordonner aux bourgeois fortunés d'apporter à l'Hôtel des Monnaies leur vaisselle et leurs bijoux et on les avertit que, si les emprunts royaux n'étaient

pas couverts, ils subiraient le retranchement d'un quart de leurs rentes au-dessus de 1. 200 livres. C'est la première trace, dans l'histoire financière de la France, d'une menace de réduction des intérêts promis aux rentiers. Cette menace fut efficace et permit le succès d'un emprunt de 300.000 livres ; cet emprunt fut suivi de 28 émissions nouvelles du 1^{er} juin 1574 à septembre 1587 (Cauwès, *Revue d'économie politique*, mai 1896, p. 422).

Avec le règne d'Henri IV, une gestion financière plus sage est entreprise, et l'ordre est rétabli, avec le concours de Sully, dans les comptes du Trésor ; le roi promet aux rentiers qu'à l'avenir ils « ne pourraient, pour quelque occasion que ce soit, être dépossédés et dessaisis des choses à eux vendues et engagées, si non par l'actuel paiement et remboursement du capital » (Vuhrer, t. 1, p. 42). Le document capital de l'époque en matière financière est le règlement de 1604, élaboré par Sully, portant revision de la dette publique. Il établit une sorte d'impôt sur la rente en réduisant purement et simplement le taux de l'intérêt de celle-ci ; au lieu d'être payé au denier 12, il sera servi désormais au denier 18 ; les rentiers ne sont pas d'ailleurs consultés et ils furent tenus de subir cette réduction des intérêts. Sully réduisit même au denier 20, et plus tard au denier 25, les rentes dont le capital avait été fourni pour un tiers ou pour moitié, en créances sur l'Etat et le reste en argent. En outre, il

éteignit les rentes constituées aux villes et communautés pour deniers baillés au roi, sauf les rentes constituées sur l'Hôtel-de-Ville de Paris. Ce fut le premier exemple de réduction de la dette publique ; il fut bientôt suivi de nombreuses opérations du même genre. En 1615, les arrérages des rentes constituées sur les aides et les recettes générales furent réduits de deux quartiers, c'est-à-dire de 50 0/0. En 1634, une nouvelle réduction vient frapper les rentes sur l'État ; constituées au denier 10, elles ne furent remboursées qu'au denier 12. « On voit, écrit M. Léon Say, que, sous le règne de Louis XIII, les rentiers ont été taillés à merci et même plus maltraités qu'ils ne l'ont été sous le règne des Valois. Mais nous manquons de renseignements précis sur le nombre de réductions opérées pendant cette période de temps. » (*Revue politique et parlementaire*, juin 1895).

Le sort des rentiers devint bien plus précaire par la suite ; ils subirent des réductions continuelles au cours du xvi^e siècle (Vuhrrer, p. 62). Aux termes d'une déclaration royale du 13 janvier 1665, les rentes furent réduites, à partir du 1^{er} janvier suivant, de 333 livres à 300 livres par an, pour chaque mille de constitution primitive ; c'était une réduction de la dette obligatoire pour les rentiers. Plus tard, il fut décidé que le remboursement de la dette aurait lieu au denier 14, qu'il s'opèrerait à bureau ouvert et que 2 millions seraient toujours disponibles dans ce but.

(Ordonnance royale du 18 février 1679). Grâce à la sagesse de la politique financière de Colbert, la dette de l'Etat n'était plus, en 1683, que de 8 millions. Mais les guerres malheureuses qui marquèrent la fin du règne de Louis XIV désorganisèrent de nouveau les finances du royaume ; en 1710 les rentiers durent se contenter du paiement d'un semestre de leurs arrérages ; d'autre part, une ordonnance du 7 octobre de la même année prescrivait la levée, à partir du 1^{er} octobre 1710, d'un impôt du 10^e du revenu de tous les biens du royaume. Il est remarquable de noter que les rentes constituées par le roi ne sont pas exemptées, elles sont assujetties formellement au nouvel impôt par l'art. 4 de l'Ordonnance. L'ordre n'étant pas encore rétabli dans les finances, toutes les rentes sur l'Hôtel-de-Ville sont réduites au denier 25 en vertu d'un Edit du mois d'octobre 1713. Le sort des rentiers était donc bien précaire, par suite de la fréquence des conversions et de l'impôt du 10^e qui était perçu par les comptables au moyen d'une retenue lors du paiement des arrérages. Dans sa *dîme royale*, Vauban considère que l'impôt du 10^e sur les rentes est conforme à la justice ; il est légitimé par la nécessité de subvenir aux dépenses de l'Etat, auxquelles tous les sujets doivent contribuer à proportion de leurs revenus sans qu'aucun d'eux puisse raisonnablement s'en dispenser (*Projet d'une dîme royale dans le Recueil des économistes français du XVIII^e siècle*,

publié par M. Eugène Daire, p. 47). Il prévoit, d'ailleurs, l'objection que l'impôt peut influencer sur le cours de la rente, et il y répond par la remarque que les rentes constituent un revenu beaucoup plus commode et plus agréable que celui des fonds de terre.

Cependant le principe de la taxation de la rente n'est pas toujours observé sous l'ancien régime : l'Edit du 5 juin 1725, qui établissait un impôt du cinquantième pour une période de douze années, en exonérait les rentes perpétuelles et viagères sur l'Hôtel-de-Ville de Paris (art. 3) ; cet impôt fut d'ailleurs aboli par la déclaration du 7 juillet 1727 ; Clamageran, *Histoire de l'impôt en France*, 1876, t. III, p. 229). De même, en 1733, lors de la réorganisation de l'impôt du dixième par la déclaration du 17 décembre, les rentes perpétuelles sur l'Hôtel-de-Ville de Paris bénéficièrent de l'immunité (art. 4). Une immunité analogue est édictée par l'Edit de mai 1749, relatif à l'impôt du vingtième (art. 6), et, lors de la création des deux autres vingtièmes (Edits du 7 juillet 1756 et de février 1760), la même exemption se retrouve au profit des rentes. La raison de cette immunité est facile à comprendre : l'Etat, manquant des ressources nécessaires à l'entretien d'une armée indispensable à la défense de la France contre les entreprises constantes des puissances étrangères, était forcé de contracter de nombreux emprunts et

l'immunité fiscale des rentes apparaissait comme le meilleur moyen d'en assurer le succès.

Cette exonération d'impôt ne devait pas être de longue durée. En décembre 1764, un Edit, inspiré par Laverdy, organise l'amortissement de la dette publique sur des bases nouvelles : deux caisses sont créées, la caisse des arrérages et la caisse d'amortissement pour le remboursement des capitaux ; la deuxième caisse était alimentée par les versements des arrérages dus aux rentes déjà remboursées, ou qui devaient l'être, et par le produit des droits qu'on établissait sur les rentes. L'article 24 de cet Edit frappait les rentes d'un droit de mutation lors de chaque changement de propriété par succession collatérale seulement, donation ou legs autres que ceux faits en ligne directe : par vente, transport, échange, reconstitution, ou par quelque autre voie que ce puisse être. Ce droit, à la charge du nouveau propriétaire, représentait une année de revenus (art. 26). Pour les personnes qui ne pouvaient ni vendre ni aliéner, une taxe équivalente aux droits de mutation était instituée ; elle était perçue chaque année, lors du paiement des arrérages, sous forme de retenue du quinzième du montant de ces arrérages (art. 26). Pour les effets au porteur, la retenue atteignait le dixième des arrérages (art. 31).

La gestion financière de l'abbé Terray, qui fut appelé au contrôle général en 1769, se montra bien

moins soucieuse encore des intérêts des rentiers ; M. Vùhrer qualifie sa gestion de longue et audacieuse banqueroute. Par une déclaration du 20 janvier 1770, il avertit les rentiers qu'il ne leur sera plus servi à l'avenir qu'un intérêt de 2 1/2 0/0 et par an. Par un arrêté du 20 juillet 1771, il décide que les retenues du dixième ou du quinzième perçues jusque-là à titre provisoire sur les rentes dues par l'Etat deviendraient définitives ; le contrôleur général invoque, en manière de justification, l'état de délabrement des finances.

Il résulte de cet aperçu que, sous l'ancien régime, les rentiers furent maintes fois victimes de réduction ou même de suppression de leurs arrérages et n'échappèrent point aux impôts établis sur le revenu. Lorsqu'ils bénéficièrent d'immunités, ils ne purent se méprendre sur les motifs de cette générosité ; il s'agissait d'assurer le succès d'un nouvel emprunt et non d'établir un privilège au profit d'une certaine catégorie de revenus. Il est indéniable, d'ailleurs, que l'arbitraire dont usa la royauté vis-à-vis des rentiers eut pour résultat de réduire ceux-ci à un état souvent voisin de la misère. Si l'on en croit M. Léon Say, le sort des rentiers sous l'ancien régime était rien moins qu'enviable : « Les uns ont été obligés de vendre leurs effets et même leurs vêtements, les autres sont réduits à la triste nécessité de servir après avoir été servis ; ceux-là n'ont pu survivre à leur souffrance qui les ont enlevés avant le terme ordinaire. Hélas,

combien qui, réduits au désespoir, y ont eux-mêmes mis fin ! Ici, une mère désolée de ne pouvoir, dans l'affreuse misère où elle se trouve, procurer les premières nécessités à un citoyen qu'elle vient de donner à la patrie ; là, ce vieillard dévoré par la faim, se cachant dans l'obscurité pour tendre une main suppliante et implorer la pitié par ce cri lamentable : « C'est un rentier qui vous demande du pain » (*Revue politique et parlementaire*, juin 1895, p. 407).

Sous la Révolution, la question se posa de savoir s'il convient d'imposer la rente. Les Etats-Généraux avaient été convoqués par suite du désordre des finances, et, parmi les charges qui accablaient le Trésor, l'une des plus notoires était l'impossibilité où il se trouvait d'acquitter les arrérages de la rente. Les vœux formés par les Cahiers accusent deux tendances certaines ; d'une part, ils expriment l'idée que l'Etat doit tenir scrupuleusement les engagements contractés envers les rentiers ; tel est le vœu contenu dans 206 cahiers (43 du clergé, 75 de la noblesse et 86 du tiers-état ; Charles Gomel, *Les causes financières de la Révolution française*, et *L'Assemblée Constituante et l'impôt sur la rente*, article paru dans *l'Economiste français* du 22 février 1896). Mais cette idée n'empêche pas les trois ordres d'exprimer le vœu que, chacun devant contribuer aux dépenses publiques à raison de ses facultés, la fortune mobilière et notamment les fonds d'Etat, doivent être imposés au même titre que

la richesse foncière. Ce vœu se retrouve dans 155 cahiers, 23 du clergé, 63 de la noblesse et 69 du tiers-état. Le Cahier de la noblesse de Blois et celui du clergé de Mantes sont particulièrement explicites à cet égard : « Si l'impôt, déclare le premier, est le prix de la protection que le Gouvernement accorde aux propriétés, il en résulte que toute propriété que le Gouvernement protège doit être assujettie à l'impôt ; que l'impôt, par une conséquence nécessaire, doit frapper sur les rentes et intérêts des effets royaux dans la même proportion que sur les terres ». Et, d'après le second : « Comme il ne serait pas juste que des capitalistes dont la fortune est enfermée dans un portefeuille, fussent exempts de la contribution commune, il sera avisé par les États-Généraux au moyen de leur faire partager avec la nation les impôts auxquels ils se sont soustraits jusqu'à présent. »

Il n'y avait, d'ailleurs, aucune contradiction à proclamer, d'une part, la nécessité pour l'Etat de tenir ses engagements, et, d'autre part, le principe qu'il convient d'imposer la rente, car les représentants de la nation entendaient simplement appliquer le droit commun aux porteurs de titres de rente et atteindre dans son ensemble le revenu mobilier des contribuables ; il ne s'agissait nullement de percevoir un impôt déguisé sous forme de retenues sur les arrérages. D'ailleurs, les hommes de la Révolution comprirent de bonne heure l'intérêt qu'ils avaient à se

ménager les sympathies des rentiers, dont le nombre était considérable, et qui auraient pu, si leurs droits avaient été lésés, aller grossir les rangs de l'opposition. Dès le 17 juin 1789, les députés du tiers répètent, après Necker, que l'Etat ne manquera jamais à ses engagements envers ses créanciers : « L'Assemblée s'empresse de déclarer qu'aussitôt qu'elle aura, de concert avec sa Majesté, fixé les principes de la régénération nationale, elle s'occupera de la consolidation et de l'examen de la dette publique, mettant dès à présent les créanciers de l'Etat sous la garde de l'honneur et de la loyauté de la nation française » (*Courrier de Provence, Douzième Lettre du Comte de Mirabeau à ses commettants*, p. 3, Cité par Edgard Milhaud, *L'imposition de la rente*, Paris, 1908, p. 130). Cette déclaration est confirmée par l'Assemblée Nationale, après la chute de Necker, le 13 juillet 1789 : « La dette publique ayant été mise sous la garde de l'honneur et de la loyauté française, et la nation n'en refusant pas d'en payer les intérêts, nul pouvoir n'a le droit de prononcer l'infâme mot de banqueroute sous quelque forme et dénomination que ce puisse être » (*Courrier de Provence, Douzième lettre du Comte de Mirabeau*, p. 23).

Le 7 août 1789, la question de l'imposition de la rente se pose d'une manière encore plus pressante : Necker avait été rappelé au pouvoir. Comme la situation financière était peu florissante, il demanda l'au-

torisation d'émettre un emprunt de 30 millions au taux de 5 0/0 avec exemption de toute retenue. La clause d'exemption souleva une vive discussion ; on lui reprocha de ressusciter des privilèges fiscaux qui étaient définitivement abolis, et de violer des principes d'égalité qui étaient contenus dans la Déclaration des droits de l'homme. Cependant l'éloquence de Mirabeau, qui se prononça contre l'impôt sur la rente, emporta le vote de l'Assemblée : « Il n'est point vrai, déclara le célèbre orateur, qu'il faille que tous les genres de propriété soient imposés ; ce qui est vrai, c'est que tous les individus sans exception doivent être soumis à l'impôt... Il n'est aucun impôt que le rentier ne supporte en proportion de ses facultés et de ses dépenses. Soumettre le rentier à une retenue, ce n'est donc pas vouloir qu'il paie sa part des contributions publiques, c'est vouloir qu'il paie deux fois ». (*Moniteur Universel*, du 10 août ; Réimpression, t. I, p. 321). L'assemblée se rangea à son avis et elle vota l'emprunt avec exonération de toute retenue, mais le taux de l'intérêt fut seulement de 4,50 0/0.

Cet emprunt échoua, et Necker sollicita l'autorisation d'émettre un nouvel emprunt au taux de 5 0/0. Dans le but d'en favoriser le succès, l'Assemblée vota, le 27 août 1789, une motion spécifiant que « dans aucun cas et sous aucun prétexte, il ne pourra être fait aucune réduction quelconque sur aucune partie de la dette publique » (Cf. Milhaud, *op. cit.*, p. 31).

N'y avait-il pas contradiction avec l'art. 13 de la Déclaration des droits de l'homme, aux termes duquel les contributions communes indispensables à l'entretien de la force publique et aux dépenses de l'administration doivent être également réparties entre tous les citoyens en raison de leurs facultés ? Nullement ; en effet, si la Constituante écartait tout impôt direct sur les rentes, elle les atteignait cependant d'une manière indirecte par un impôt personnel, la taxe assise sur le loyer, que l'on considérait comme le signe extérieur susceptible de révéler le mieux la richesse. Le revenu ainsi déterminé supportait une contribution de 50/0, c'est-à-dire que les rentes sur l'Etat figurant parmi les revenus mobiliers étaient assujetties à l'impôt d'après le droit commun et ne jouissaient d'aucune immunité.

Un an plus tard, la question revint devant la Constituante. Le Duc de Larochehoucauld lut, le 1^{er} septembre 1790, un rapport relatif à l'organisation de l'impôt ; il ne vise pas spécialement la rente, qui est comprise dans la taxe frappant le loyer des maisons ; mais, au cours de la discussion, plusieurs représentants demandèrent que les rentiers fussent taxés. Le 22 septembre 1790, Montcalm-Gozon déposa une proposition édictant une taxe sur tous les revenus sauf sur ceux du travail ; l'art. 9 était ainsi conçu : « Il sera retenu à tous ceux des créanciers de l'Etat qui étaient reconnus français lors de la création de leurs

créances le dixième des rentes qui leurs sont faites pour tenir lieu des impôts qu'ils payaient ci-devant et qui seront supprimés par le nouveau système ; ce qui produira au moins 12 millions. » Les porteurs étrangers de rente française étaient ainsi exemptés. Mais cette proposition ne fut pas discutée à l'Assemblée.

L'idée fut reprise par Lavenue le 22 octobre 1790 ; il déposa une motion dont l'article essentiel était ainsi conçu : « Les rentes viagères et perpétuelles et les intérêts des capitaux remboursables à terme et payés par le Trésor public supporteront, à partir du 1^{er} janvier 1791, une contribution au même taux et de la même manière que les propriétés foncières (*Moniteur universel* du 5 décembre 1790). Le Comité d'imposition, à qui la proposition avait été renvoyée, combattit la prise en considération, en invoquant pour l'Etat la nécessité de tenir la parole donnée et aussi les intérêts du crédit public. Le Rapport fut rédigé par Roederer et conclut au rejet ; le Président du Comité de l'imposition invoqua les arguments suivants : il ne s'agit pas de maintenir un privilège, car l'immunité de la rente résulte d'un contrat passé dans l'intérêt de l'Etat ; or, l'Etat ne peut relever son crédit qu'en se montrant loyal et en respectant les engagements nationaux. D'autre part, la taxation de la rente ne produirait qu'une faible recette, à peine une douzaine de millions, en raison des exemptions qu'il faudrait ad-

mettre. Mirabeau déclara également que les rentes devaient être absolument exonérées et que, comme revenus, les arrérages des rentes étaient intangibles. Il concluait que les rentes, soit viagères soit perpétuelles devaient être à jamais exemptes de toute imposition, et qu'il fallait traduire cette vérité dans une loi constitutionnelle et à jamais immuable (*Œuvres oratoires de Mirabeau*, Paris, édition Blanchard, 1819, t. I, p. 273). Lavenue répondit à Mirabeau que, les privilèges pécuniaires de l'ancien régime ayant été abolis, l'égalité se trouvait établie entre tous les citoyens en matière d'impôt, et il s'efforçait de montrer que, par le décret du 27 août 1790, l'Assemblée Nationale avait voulu seulement écarter pour toujours toute réduction ou retenue sur les arrérages de la rente, mais non toute imposition des rentes (*Moniteur universel* du 5 décembre 1790). Mais Barnave reprit, après Mirabeau, la défense des rentiers. Il affirma qu'il n'y avait pas lieu de créer un régime de défaveur aux rentes sur l'Etat : « Ceux qui ont des rentes sur l'Etat ne peuvent être considérés autrement que ceux qui ont des rentes sur particuliers ; les uns et les autres sont dans la classe des personnes dont la fortune mobilière n'est pas connue et qu'on a eu l'intention d'atteindre en décrétant le mode de la contribution personnelle... Les rentiers sentent bien qu'ils doivent leur part de la contribution personnelle, mais il croient, avec raison, qu'il n'est pas juste de les assujettir à un mode d'im-

position différent de celui établi pour les autres citoyens. Celui qui a des rentes sur particulier est libre de prendre tel ou tel logement qu'il lui convient, et sa contribution sera fixée d'après son loyer. Pourquoi le rentier de l'Etat n'aurait-il pas le même avantage ? Pourquoi l'égalité, qui fait la base de la Déclaration des droits, serait-elle rompue sur ce point ? Celui qui reçoit une rente du Trésor public en doit peut-être la majeure partie ; on l'imposerait donc beaucoup trop si on fixait sa contribution personnelle sur la quantité des rentes qui lui sont dues ; au contraire, il est à présumer qu'il se logera proportionnellement à ce qui lui restera des rentes qu'on lui paye, et, dès lors, le loyer est pour lui une base aussi juste de sa contribution personnelle qu'il l'est pour tous les autres citoyens » (*Moniteur universel* du 5 décembre 1790). L'Assemblée adopta le projet de décret présenté par Barnave et décréta qu'il n'y avait pas lieu de délibérer sur la motion tendant à établir une imposition particulière sur les rentes dues par l'Etat (*Moniteur* du dit jour).

On a soutenu que ce décret n'avait pas la portée absolue que lui attribue l'opinion générale ; et l'on a dit que, si la Constituante avait repoussé toute taxe spéciale sur la rente, c'était pour éviter qu'elle ne fut doublement imposée, la contribution mobilière atteignant la rente au même titre que tous les revenus mobiliers. C'est l'opinion qu'a soutenue notamment

M. Boulanger à la Commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus, dans la séance du 28 novembre 1894; il affirme que la Constituante a été frappée par cette idée qu'il serait injuste de percevoir sur les rentiers à la fois la contribution mobilière applicable à la généralité du revenu et un impôt afférant à la rente (*Procès verbaux de la Commission extra-parlementaire de l'impôts sur les revenus*, Paris, 1895, t. II, p. 671). Tel est aussi l'avis de M. Fernand Faure (*L'impôt sur la rente*, *Rev. pol. et parl.*, juillet 1895, p. 29). Mais il semble bien que la pensée catégorique de la Constituante fut d'écarter tout impôt réel sur la rente comme contraire au droit des créanciers et aux principes de la foi publique (Pech de Laclause, *L'impôt direct et les rentes sur l'Etat*, Thèse, Toulouse, 1899, p. 61 et s.)

L'immunité dont jouissaient les rentiers ne persista pas longtemps, car, en 1793, la Convention Nationale établit, sans la moindre discussion, un système contraire à celui que les hommes de la Constituante avaient défendu. Cambon, Rapporteur de la Commission des finances, proposa de consolider la dette publique par l'établissement d'un grand Livre sur lequel seraient portées toutes les rentes sans distinction d'origine. Aux anciens titres fut donc substitué un titre unique pour toutes les dettes dues par l'Etat, par suite d'emprunt. Ce livre, correspondant, pour les rentes, au cadastre en ce qui concerne les propriétés foncières,

fournissait aux créanciers de l'Etat une sécurité aussi complète que celle dont jouissent les propriétaires terriens. On fut donc tout naturellement conduit à assimiler pour le traitement fiscal les rentes aux propriétés immobilières, d'où l'idée d'établir sur elles un impôt analogue à la contribution foncière. Dans son rapport, Cambon estime que toutes les propriétés, étant protégées par l'organisation sociale, doivent payer le prix de cette protection (Vuhrer, t. I., p. 463). La Convention adopta le régime proposé par Cambon, aux termes des art. 111 et 112 de la Loi du 24 août 1793, qui sont ainsi conçus : « Toute la dette publique inscrite sur le Grand Livre sera assujettie au principal de la contribution foncière qui sera réglée chaque année par le Corps Législatif » (art. 111). « Le paiement de cette contribution sera fait par retenues sur les feuilles de paiement annuel de la dette publique » (art. 112). Comme l'impôt foncier atteignait à cette époque 20 0/0 du revenu, c'était donc à 1/3 des arrérages de la rente que s'élevait la taxe (Stourm, *Les finances de l'ancien régime et la Révolution*, t. II, p. 333).

Il y avait bien là un impôt sur la rente et un impôt qui a eu une existence réelle, quoi qu'on en ait quelquefois douté (M. de Parieu a contesté, en effet, que la loi du 24 août 1792 ait été appliquée ; le *Moniteur* ou le *Bulletin* des lois ne contenant aucune indication de nature à prouver que la loi de 1793 ait reçu plus

tard son application ; *Traité des impôts*, 1866, t. I, p. 381). Il est certain que les rentiers se sont vu appliquer le nouveau régime fiscal institué par Cambon ; en effet, le décret du 19 Ventôse, an III (19 mars 1795), est venu ultérieurement réduire le taux qui avait été fixé en 1798 et le ramener au dixième du produit annuel des rentes consolidées. Cette modification prouve bien que les retenues sur les rentes ont été effectivement pratiquées dans la pratique. Ce fut seulement la loi du 28 Pluviôse, an IV (17 février 1796, art. 3), qui abrogea en fait la législation précédente, car elle décida que le premier semestre de l'an IV ne subirait aucune retenue ; mais cette déclaration de principes n'empêchait pas que le sort des rentiers devenait de plus en plus précaire ; le paiement de leurs arrérages était effectué très irrégulièrement, et, quand il avait lieu, c'était en assignats dont la valeur diminuait à mesure des émissions successives, si bien que, sous le Directoire, l'assignat ne valait plus que $1/250^{\text{e}}$ ou $1/300^{\text{e}}$ de sa valeur nominale (Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, 7^e Ed., 1906, t. II, p. 607).

La détresse des rentiers émut le Gouvernement qui résolut de prendre en considération le sort des capitalistes ; devant le discrédit qui atteignit les assignats, une loi du 15 Vendémiaire an V, décida d'affecter au paiement des rentes le sixième des sommes provenant des contributions ordinaires.

Enfin, la loi du 9 Vendémiaire an VI (30 septembre 1797), employa un moyen désespéré pour mettre fin à la crise financière. Elle vint décréter le remboursement des deux tiers de la dette en assignats, bons échangeables contre des biens nationaux, et la consolidation de l'autre tiers. Ce mode de remboursement des deux tiers en assignats équivalait à une banqueroute des deux tiers, banqueroute qui, d'après les calculs de M. Stourm (*loc. cit.* p. 442), s'éleva à 63,34 0/0. C'était une véritable banqueroute, que Crétet s'efforça de justifier en alléguant que le Gouvernement d'un état libre peut réduire la portion de la dette publique qu'il ne peut acquitter, et rembourser le surplus (*Rapport de Crétet au Conseil des Anciens*, le 8 Vendémiaire, an VI). En réalité c'était un véritable aveu de la part de l'Etat que, se sentant impuissant à accomplir toutes ses obligations, il fixait lui-même la mesure dans laquelle il pouvait les acquitter : « Chaque inscription au Grand Livre de la Dette publique, tant perpétuelle que viagère, liquidée ou à liquider, sera remboursée pour les deux tiers de la manière établie ci-après ; l'autre tiers sera conservé en inscriptions au Grand Livre et payé sur ce pied à partir du deuxième semestre de l'an V. Le tiers de la dette conservé en inscriptions est déclaré exempt de toute *retenue*, présente ou future. » Nous retrouverons par la suite ce texte, car la recherche de sa signification exacte rentre dans la partie de notre tra-

vail relative au fondement juridique de l'imposition de la rente.

Au xix^e siècle, nombreux ont été cependant les projets de taxation de la rente. Dès 1833, M. Bastid d'Yzan présente, le 15 avril, une proposition tendant à soumettre les rentes à un impôt réel qu'il s'agissait d'établir sur tous les revenus mobiliers (*Moniteur universel*, 1833 p. 1096 et s.) Mais la proposition fut rejeté sur l'initiative de M. Thiers. Pendant le règne de Louis-Philippe, un pétitionnaire, le citoyen Carpentier, demandait régulièrement à la Chambre des Députés l'établissement d'une contribution du dixième du revenu sur la rente, à percevoir par voie de retenue sur les arrérages. La Chambre des Députés eut ainsi à rejeter 18 pétitions, de 1830 à 1847, et la tentative renouvelée à la chambre des pairs n'eut pas plus de succès.

Une nouvelle demande de l'imposition de la rente fut formulée devant la Chambre des Pairs, en 1847, par M. de Beaumont; il s'agissait de taxer les mutations de rente. Cette idée bien que combattue par M. Lacave-Laplagne, Ministre des Finances, passa dans la loi du 10 mai 1850 (art. 7) : « Les mutations par décès et les transmissions entre vifs à titre gratuit d'inscription sur le grand Livre de la dette publique seront soumises aux droits établis pour les successions et donations ». Cette taxe est perçue au moment du transfert, sur les titres nominatifs; elle est subordon-

née à la déclaration des parties pour les titres au porteur. Mais, les certificats de propriété dressés par les notaires lors de la liquidation de successions comprenant des rentes étant obligatoirement assujettis à l'enregistrement, l'Administration peut, dans une certaine mesure, contrôler les déclarations des particuliers et percevoir la taxe, même dans cette hypothèse. Avec un semblable contrôle, il est impossible aux contribuables d'éviter la perception des droits de mutation à titre gratuit sur les rentes.

Pendant plus de 20 ans après cette atteinte à l'immunité fiscale des rentes, aucun nouveau projet de taxation ne fut présenté ; mais, après le traité de Francfort, la France eut besoin de ressources nouvelles pour reconstituer son armée et payer l'indemnité mise à sa charge. Dès lors, l'impôt sur le revenu est préconisé par plusieurs membres de l'Assemblée comme seul susceptible de réparer les brèches portées au budget. Ce projet exemptait les revenus fonciers que l'on considérait déjà comme très lourdement frappés, mais il atteignait la rente ; il ne s'agissait donc pas d'imposer directement la rente sur l'Etat en la frappant d'une taxe spéciale, mais simplement de la comprendre dans les revenus assujettis à la nouvelle contribution : « L'idée d'imposer directement la rente française par une taxe spéciale n'est venue à personne. La minorité de la Commission, tout en professant le même respect pour les engagements con-

tractés, a cru que, dans ce cas particulier, les revenus provenant de la rente ne devaient pas jouir de l'immunité » (*Rapport de M. Casimir Perrier, J. O.* du 31 août 1871, p. 3960). Conformément à ces idées, la loi du 29 juin 1872, qui établissait un impôt de 30/0 sur le revenu des valeurs mobilières, déclarait que la rente en était exemptée.

Cependant, malgré les paroles prononcées par M. Thiers le 25 juin 1872 : « Si l'Etat commettait la faute d'imposer la rente, il se punirait lui-même, car, lorsqu'il aurait recours au crédit, on lui ferait payer le capital plus cher », l'immunité fiscale des rentes ne cessa pas d'être attaquée depuis cette époque. En 1873, M. Raudot, Député de l'Yonne à l'Assemblée Nationale, déposa une proposition tendant à frapper les arrérages des rentes au porteur d'une retenue représentative du droit de transmission perçu par l'Administration de l'Enregistrement sur les valeurs nominatives et au porteur. Mais cette proposition se heurta à l'éloquence de Gambetta, qui se montra alors l'adversaire déterminé de toute taxation de la rente : « Le crédit de la France est placé dans l'estime du monde à une trop grande hauteur, jouit d'une solidité trop précieuse pour que nous puissions, même incidemment, lui laisser porter l'ombre d'une atteinte » (Voir *J. O.*, 29 décembre 1873, p. 8252, pour la proposition Raudot ; et 30 décembre 1876, p. 8251, pour la réponse de Gambetta).

La proposition de M. Raudot fut reprise en 1874 par M. Limayrac, Député du Lot ; il déposa un amendement au budget de 1875, tendant à rendre applicable à la rente française les lois des 23 juin 1857 et 30 mars 1872 ; le Trésor aurait perçu ainsi un droit de 0 fr. 25 sur les titres au porteur, par voie de retenue sur le paiement des coupons. Mais, le Ministre des Finances, M. Mathieu Bodet, s'étant opposé à l'amendement celui-ci fut rejeté par la Commission le 6 août 1874 (*J. O.* du 7 août).

En 1876, c'est Gambetta lui-même qui est chargé par la Commission du budget de la chambre d'étudier un plan de réforme du système financier ; il dépose un projet d'impôt général sur tous les revenus sans exception ; les rentes sur l'Etat figurent dans la cédule D et supportent l'impôt établi par la loi du 29 juin 1872 sur le revenu des valeurs mobilières : « La Chambre, après expérience faite, se trouve dans l'obligation d'étendre les conditions de la loi du 29 juin 1872 aux revenus qui ont été indûment exemptés... Une logique invincible, du moment où l'impôt s'établit sur l'assiette du revenu, oblige à ne pas laisser de côté les fonds prêtés à l'Etat » (*Discours et plaidoyers politiques de Gambetta*, publiés par Reinach, Paris, 1882, t. VI, p. 385 et 414). En trois ans le célèbre orateur avait donc complètement modifié ses opinions. Cette proposition, que la Commission du Budget avait adoptée, ne fut pas soumise à l'examen des Chambres.

Nous rencontrons encore, parmi les réformateurs fiscaux désireux de taxer la rente, M. Bisseuil, qui, en 1882, est l'auteur d'une proposition de loi établissant un impôt sur tous les capitaux sans excepter ceux prêtés à l'Etat. Puis, le 15 janvier 1883, c'est M. Ballue qui entreprend de faire aboutir une réforme analogue (*J. O.*, Chambres Annexe, *Session ordinaire* de 1883, n° 1610). Il organisait un impôt sur les revenus mobiliers en les classant en 5 cédules, lesquelles, d'ailleurs, pour des motifs d'opportunité, ne comprenaient pas la rente; mais, le 25 février 1884, le même M. Ballue, constatant que, la conversion du 5 0/0 en 4,50 0/0 étant accomplie, une taxation n'offre plus de danger, propose la création d'un impôt sur la rente, impôt de 3 0/0 conformément à la loi du 29 juin 1872, opéré par voie de retenues et atteignant indistinctement les rentes françaises et étrangères. Cette proposition, devenue caduque par le renouvellement de la Chambre en 1885, fut reprise encore par M. Ballue, mais avec quelques modifications; l'idée d'un impôt général sur les revenus était abandonnée; il ne s'agissait plus que d'une taxe spéciale sur la rente frappant même plus lourdement les rentes que les autres valeurs mobilières, puisque le taux était élevé à 4,50 0/0. En outre, les rentiers français seuls étaient imposés. La proposition ne fut pas discutée par la Chambre (Cf. Joseph Chailley, *L'impôt sur le revenu*, p. 564 et s.).

Le 11 novembre 1886, M. Fernand Faure, constatant « que les valeurs au porteur de toute nature n'entrent jamais ou n'entrent que pour une part insignifiante dans les déclarations de succession », dépose un amendement au budget de 1887, créant une taxe de 0 fr. 20 0/0 sur toutes les valeurs au porteur, y compris la rente (laquelle était frappée du droit de mutation par décès par la loi du 18 mai 1850). L'amendement échoua.

Le 31 octobre 1888, c'est le Gouvernement lui-même qui veut imposer la rente : M. Peytral dépose un projet portant l'établissement d'un impôt général sur le revenu (J. O., *Session extraordinaire*, Chambres, 1888, Annexe 3123, p. 462). Ce projet établissait un impôt sur l'ensemble des revenus, y compris les rentes sur l'Etat. La perception, opérée par voie de retenue de 1 0/0 lors du paiement des coupons, permettait d'atteindre même les rentes possédées par les étrangers, bien que ceux-ci fussent exonérés de l'impôt général sur le revenu, lorsqu'ils ne résidaient pas en France. Les agents diplomatiques étrangers eux-mêmes y étaient soumis par l'art. 20 du projet. Toutefois, certaines exemptions ou atténuations étaient accordées ; il y avait une modération de taxe pour ceux dont le revenu était intermédiaire entre 2.000 et 4.000 francs, et pour ceux qui, jouissant d'un revenu inférieur à 8.000 francs, devaient satisfaire à des charges de famille. Une exemption complète concer-

nait les rentiers ne possédant pas un revenu global de 2.000 francs. Dans l'organisation pratique, tous les rentiers, quel que fût le chiffre de leur fortune, subissaient la retenue, sauf à obtenir le remboursement d'impôt en justifiant des conditions d'exonération prévues. Ce projet ne fut pas plus heureux que les précédents.

Cependant les partisans de l'imposition de la rente ne se découragèrent pas. Dans la séance du Sénat du 12 juillet 1892, M. Girault se montra partisan d'un amendement tendant à supprimer, à partir du 1^{er} janvier 1893, la contribution des portes et fenêtres et à lui substituer un impôt de 5 0/0 sur la rente, impôt spécial, puisque celui grevant les valeurs mobilières n'est que de 4 0/0 (depuis la majoration de 1 0/0 due à la loi du 26 déc. 1890). M. Rouvier, alors ministre des Finances, s'opposa à sa prise en considération (*J. O.*, Sénat, 1892, p. 753 et s.).

La réforme générale de l'impôt est encore visée par une proposition de M. Guillemet en date du 16 février 1894. La rente était atteinte sans aucune exception ou modération suivant la personne du contribuable (*J. O.*, Chambre des députés, Session ordinaire de 1894, Annexe 365, p. 211 et s.). Le 5 mai de la même année M. Goblet réclame aussi l'imposition des rentes sur l'Etat, comprises dans une taxe réelle atteignant tous les revenus mobiliers ou immobiliers répartis en 7 cédules ; les rentes sur l'Etat

étaient imposées au taux de 0 fr. 50 0/0, la taxe devait être encaissée par voie de retenue (*J. O.*, Chambres, Session ordinaire de 1894, Annexe N° 599, p. 664).

En 1895 la Commission du Budget, au cours de l'examen des réformes fiscales indiquées par le Gouvernement, se montre favorable à un impôt général sur le revenu. Sur le rapport de M. Poincaré, ministre des Finances, le Président de la République institue par décret du 16 juin 1894, « au Ministère des Finances, sous la présidence du Ministre, une Commission extra-parlementaire chargée de procéder à la classification et à l'étude des moyens de taxation des diverses natures de revenus, en vue de la réforme de l'assiette de l'impôt », (*Procès verbaux des séances de la commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus*, Imprimerie Nationale, 1875, 2 vol.). Cette Commission divisa les revenus en 5 cédules ; les revenus des capitaux mobiliers figuraient dans la cédule C. La question de l'imposition de la rente donna lieu à des débats passionnés et à des discussions contradictoires qui occupèrent plusieurs séances. Le 28 nov. 1894, la Commission, par 7 voix contre 6, rejetait toute taxation de la rente (*Procès verbaux*, t. II, p. 689). Mais, le 13 mars 1895, elle se décide en sens contraire, et, malgré les efforts de M. Neymarck, elle se prononce en faveur de l'assujettissement de la rente à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (*Procès verbaux*, t. II, p. 966). Cette attitude de la Commission dicta la conduite du

Ministre des Finances et, le 4 juin 1886, M. Cochery dépose un projet de loi classant les revenus en cédule comme dans l'income-tax. Un impôt de 4,30 0/0 perçu sous forme de retenues lors du paiement des arrérages vient atteindre les rentes sur l'Etat. Sont exemptés les porteurs étrangers non résidant en France ou y résidant depuis moins d'un an ; sont également exemptés les titres de rente possédés par les Caisses d'Epargne et par la Caisse des dépôts et consignations. Ce projet souleva, à la Chambre, de longs débats qui occupèrent les séances des 29 et 30 juin, 1, 2, 3 et 4 juillet 1896. La question de l'imposition de la rente surtout soulève des protestations considérables. Finalement le Gouvernement renonça à son projet (*J. O.*, des 30 juin, 1, 2, 3 et 4 juillet 1896).

Nous arrivons ainsi à la dernière étape de notre histoire financière, et au projet de réforme fiscale déposé à la Chambre le 7 février 1907, par M. Caillaux (*J. O.*, du 7 février 1907, Annexe N° 737). Ce projet, voté par la Chambre le 9 mars 1909, par 407 voix contre 166, contient une atteinte manifeste à l'immunité des rentes, puisque celles-ci sont comprises sous la troisième cédule (revenus des capitaux mobiliers) et assujetties à une taxe de 4 0/0 du revenu (Art. 16, 2°, du projet). La perception s'opère, pour les valeurs mobilières en général, au moyen d'un prélèvement automatique effectué par les banquiers sur les coupons

payés par eux ; mais ce mode de perception différerait en ce qui concerne la rente dans le projet présenté par M. Caillaux : les porteurs de rente touchaient intégralement le montant de leurs coupons, seulement ils devraient en reverser ensuite une certaine part pour l'impôt sur le revenu. (1) Les rentiers étrangers n'en seront pas exemptés. Mais il y a exonération pour les rentes immatriculées au nom de la Caisse des dépôts et consignations, de la Caisse Nationale d'Epargne et des diverses institutions publiques (art. 17). Une exemption est également accordée aux contribuables dont le revenu en rente ne dépasse pas 625 fr. ni le revenu total 1250 francs. Appelé à examiner le projet voté par la Chambre, le Sénat a nommé, le 2 avril 1909, la Commission chargée d'apprécier cette réforme fiscale : Les membres de cette Commission paraissent bien désirer une réforme, mais la majorité semble se montrer hostile à certaines dispositions importantes du projet Caillaux.

Quoi qu'il en soit, le Cabinet Briand, dans lequel

(1) Mais la Commission de législation fiscale repoussa ce système et M. Caillaux se rallia aux vues de la Commission, en faveur du système de la retenue sur le coupon. D'après l'art. 49 du projet de loi de l'impôt sur le revenu, voté par la Chambre le 9 mars 1909 « l'impôt est liquidé sur le montant brut des intérêts, dividendes, arrérages ou produits des valeurs désignées dans l'art. 16 ci-dessus ; il est perçu par voie de prélèvement sur ces intérêts, arrérages ou produits au moment même de leur paiement sauf les exceptions prévues à l'art. 21 ci-après. »

Ce système plus commode et plus pratique pour le rentier, entraîne moins de formalités et de dépenses.

M. Cochery remplace M. Caillaux au Ministère des Finances, a promis de défendre énergiquement le projet de la Chambre devant le Sénat ; il n'est pas inutile de rappeler à cette occasion que M. Cochery s'est déjà déclaré partisan de l'impôt sur la rente (voir à ce sujet l'article publié par M. Cochery dans la *Grande Revue* du 10 mai 1908 : *La rente devant l'impôt sur le revenu*). La déclaration ministérielle lue au Parlement le 27 juillet 1909 s'exprime de la manière suivante : « La Chambre a voté après de longs et consciencieux débats la grande réforme fiscale destinée à introduire plus de justice dans la répartition de l'impôt. Nous avons la confiance que le Gouvernement obtiendra l'adhésion du Sénat au projet d'impôt sur le revenu ; aucun effort ne nous coûtera pour défendre devant la Haute Assemblée la volonté nettement exprimée par la Chambre. » *J. O.*, du 28 juillet 1909). En taxant la rente, le Gouvernement français ne ferait, d'ailleurs, qu'imiter la plupart des pays étrangers.

CHAPITRE II

L'IMPOSITION DE LA RENTE A L'ÉTRANGER

« On a dit, écrit M. René Renoult, dans son rapport sur le projet actuellement en discussion, que la République affaiblirait le crédit national en assujettissant la rente à un impôt général sur le revenu ; or, en Allemagne, en Autriche, en Italie, en Suisse, en Hollande, en Suède, en Angleterre même, on a taxé les rentes sur l'Etat et on n'a pas considéré cela comme une faute politique. » (*Rapport sur l'établissement d'un impôt général sur le revenu, 1907, t. I, p. 87 et 88*). Peu nombreux sont, en effet, les pays qui n'ont pas taxé leurs rentes. Nous citerons les Etats-Unis, le Grand-Duché de Luxembourg, la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie, la Belgique (*Notes réunies par la Direction Générale des Contributions Directes, 1894, L'impôt sur le revenu et l'impôt sur les revenus dans les pays étrangers, p. 261, 437, etc.*) Mais la plupart des nations ont employé l'imposition de la

rente comme le meilleur moyen de diminuer leurs charges budgétaires.

Parmi ces pays, les uns ont frappé la rente d'une taxe spéciale, les autres se sont bornés à assujettir la rente aux impôts qui frappaient les autres valeurs mobilières ; cette catégorie forme la majorité.

I. — *Pays où la rente est frappée d'une taxe spéciale.*— Il en est ainsi en Autriche, en Italie et en Portugal.

L'*Autriche* a soumis ses rentes à un impôt spécial. Primitivement, les arrérages des fonds publics étaient soumis au droit commun et taxés sur le pied de 5 0/0, comme les capitaux mobiliers, par la loi autrichienne du 29 octobre 1849, qui organisait l'impôt sur les revenus divisés en classes. Cette uniformité de traitement disparut avec la loi dite de conversion, en date du 20 juin 1868, qui frappe les rentes d'un droit de 16 0/0, porté même à 20 0/0 pour toute une catégorie, les rentes des emprunts à lots non sujets à conversion des années 1854 à 1860. Cette taxe était perçue par voie de retenue lors du paiement des arrérages, et les porteurs étrangers n'en étaient pas exemptés ; elle a été modifiée par la loi du 28 octobre 1896, qui établit l'impôt personnel sur le revenu et rend uniforme le tarif applicable aux rentes sur l'Etat (Paraschivesco, *L'impôt sur la rente*, Thèse, Paris, 1909, p. 69). Le titre 3 de cette loi concerne notamment les rentes sur l'Etat dont les arrérages sont soumis à une retenue

de 10 0/0, tandis que l'impôt n'atteint que 3 0/0 pour les fermages et 2 0/0 pour les autres revenus ; les rentiers sont donc fortement surtaxés ; en outre, ils ne peuvent se soustraire à l'impôt puisque celui-ci est encaissé sous forme de retenues. Il convient d'ajouter, d'ailleurs, que ce traitement rigoureux n'est en vigueur que pour les anciens emprunts ; les arrérages provenant de titres créés à la suite d'emprunts nouveaux ou de conversions d'anciens titres ne subissent que l'impôt personnel sur le revenu créé par la loi de 1896. Lorsque le revenu global dont ils font partie est inférieur au minimum d'existence, fixé à 600 florins (1500 francs), les arrérages échappent à tout impôt ; si le revenu global excède ce chiffre, ils sont frappés d'après un tarif progressif, qui s'élève jusqu'à 5 0/0.

L'*Italie* n'a pas hésité à taxer sa rente d'un impôt spécial ; tel a été l'objet de la loi du 14 juillet 1864 qui établit un impôt sur le revenu portant sur tous les revenus des capitaux mobiliers ou provenant de l'activité personnelle ; cette loi ne mentionnait pas spécialement les rentes sur l'Etat, mais la généralité de ses termes aboutissait à les imposer. Les contribuables, dans la déclaration globale de leurs revenus mobiliers, devaient compter les arrérages des fonds publics qu'ils possédaient ; mais il arriva que les contribuables commirent de nombreuses fraudes. Pour éviter des dissimulations, le Gouvernement proposa

en 1868 de percevoir la taxe par voie de retenues opérées au moment du paiement des coupons. Ce projet souleva une assez vive opposition, car on lui objectait un texte analogue à la loi française de Vendémiaire, l'art 3 de la loi du 18 juillet 1861, stipulant que « les rentes inscrites sur le grand livre ne devaient à aucune époque et pour aucune cause, même de nécessité publique, être soumises à l'impôt ». Mais le Gouvernement écarta cette objection en déclarant que la loi de 1861 n'avait pas entendu exonérer la dette italienne de toute taxe en général, mais seulement d'une taxe spéciale ; or la retenue n'est que la forme particulière de l'impôt qui atteint tous les revenus mobiliers. En outre il remarquait que cette taxe était de tout point conforme à la justice, dont le vœu imprescriptible est que les charges publiques soient réparties proportionnellement sur toute la fortune du pays (Vesselovsky, *L'impôt sur le revenu en Italie*, 1879, p. 26).

Après de longs débats la réforme fut consacrée par la loi du 7 juillet 1868 ; aucune exemption n'est admise en faveur des étrangers ; le taux de l'impôt, d'abord de 2,80 0/0, a été porté successivement à 13/20 0/0 par la loi du 11 août 1870, et à 20 0/0 par celle du 23 juillet 1894, de sorte que le porteur de la rente 5 0/0 ne touche que 4 0/0 non par suite de conversion, mais en raison de la marche ascendante de l'impôt, qui pèse lourdement, il faut le reconnaître, sur le

crédit italien. Sans doute, les cours n'ont pas été très influencés, mais la raison doit en être cherchée dans l'amélioration de la situation économique et dans la baisse générale du taux de l'intérêt en Italie, (Milhaud, p. 121 et 122). Le Gouvernement italien a si bien reconnu qu'il y avait là une entrave à la hausse des cours, que, lors de la conversion opérée en 1906 de son 5 0/0 brut (en réalité 4 0/0 net) en 3 3/4 0/0 destiné à devenir automatiquement du 3 1/2 0/0 en 1912, il a déclaré les nouveaux fonds exempts de tout impôt présent et futur (*Bulletin de statistique et de législation comparé du Ministère des finances*, 1905, t. II, p. 134).

Le *Portugal* a, dès 1854, frappé ses rentes d'une retenue de 25 0/0, tandis que les autres revenus étaient taxés seulement de 10 0/0, (De Parieu, *Traité des impôts*, 1866, t. I, p. 467). Cette imposition spéciale des rentes fut conservée par la loi du 18 juin 1880, créatrice de l'impôt sur le revenu ; cet impôt s'élevait, pour les rentes, à 2 0/0 indépendamment de la retenue antérieure. Une loi du 26 février 1892 est même venue aggraver la situation en portant à 30 0/0 la retenue supportée par les rentes sur l'Etat, (contre un impôt d'un dixième sur les autres revenus). La loi de 1892 s'applique même aux porteurs étrangers de rentes portugaises qui ne consentiraient pas à une conversion sur la base du paiement en or de la moitié de leurs arrérages (*Annuaire de législation étrangère*,

1893, p. 340). Le Portugal est, d'ailleurs, le pays qui a agi toujours le plus légèrement vis-à-vis de ses créanciers.

II. — *Pays où la rente est taxée comme tous les autres revenus.* — Il en est ainsi en Angleterre, en Allemagne, en Russie, en Suisse, en Hollande et en Suède.

L'Angleterre a toujours assimilé, au point de vue de l'imposition, la rente sur l'Etat aux autres valeurs mobilières (Chailley, *op. cit.*, 1^{re} partie, section I). C'est à l'income-tax que sont assujettis les titres des consolidés anglais, même ceux qui appartiennent à des étrangers, comme d'ailleurs toutes les autres valeurs nationales et étrangères. L'income-tax, créée par Pitt en 1798, frappait l'ensemble du revenu des contribuables y compris les rentes qu'ils possédaient. Cet impôt fut supprimé en 1802 après la paix d'Amiens, mais il fut rétabli dès le 11 août 1803 pour faire face à des nécessités urgentes ; l'income-tax perdit alors son caractère d'impôt sur le revenu global, et se transforma en un impôt réel sur les revenus, frappés à leur source et divisés en cédules suivant leurs origines ; il y en avait 5 et les rentes furent comprises dans la cédule C ; la perception était opérée par voie de retenue ; ce fut sous cette forme que l'income-tax persista jusqu'en 1815, époque à laquelle le soulèvement de l'opinion publique en imposa la suppression au Gouvernement. Elle reparut en 1842, (loi du 22 juin)

Robert Peel ayant décidé de la rétablir pour assurer l'équilibre budgétaire.

Le système, qui a été étendu à l'Irlande en 1853, n'a pas varié depuis cette époque ; aujourd'hui l'income-tax est soumis chaque année à l'approbation des deux chambres, qui peuvent le modifier au point de vue de l'assiette et du taux et qui pourraient même le supprimer (*Notes publiées par la Direction générale des contributions directes*, p. 280). Les rentes sont placées dans la cédule C, qui comprend les revenus provenant d'annuités, de dividendes, de rentes payables au moyen d'un revenu public, c'est-à-dire revenus des fonds d'Etat britanniques, coloniaux et étrangers. La perception ne nécessite aucune déclaration ; elle s'effectue par voie de retenues opérées par la banque d'Angleterre et les banques étrangères, qui retiennent et versent à l'échiquier le montant de l'income-tax sur les coupons des consolidés et des annuités terminales et autres valeurs du trésor anglais. Il est procédé au prélèvement, au moment même du paiement des coupons, de sorte qu'aucune évasion de la matière imposable n'est possible ; l'impôt atteint même les rentes payées à l'étranger. Les Anglais se sont vite habitués à cet impôt sur les fonds publics et le crédit n'en a pas souffert, puisque le cours des consolidés anglais est aujourd'hui très élevé. Le taux de l'income-tax a beaucoup varié depuis 1842 ; à cette époque il s'élevait à 2,91 0/0 du revenu ; en 1857, il monta à

6,66 0/0 pour couvrir les frais occasionnés par la guerre de Crimée ; aujourd'hui, il est d'environ 5 0/0 (Stourm, *Syst. gén. d'Impôts*, 2^e éd. p. 137 et 138.

Une exonération complète est accordée aux contribuables dont le revenu total est inférieur à 100 livres, c'est-à-dire à 4.000 francs, et les revenus globaux de 100 à 700 livres, c'est-à-dire de 4.000 à 17.500 francs, bénéficient de modérations de tarifs. Pour l'imposition, il est déduit, dans l'évaluation des revenus entre 160 et 400 livres, 160 livres ; des revenus entre 400 et 500 livres, 150 livres ; des revenus entre 500 et 600 livres, 120 livres ; des revenus entre 600 et 700 livres, 70 livres. Un revenu de 650 livres ne sera donc imposé que sur 580 livres. Comme l'impôt est perçu par voie de retenues sur les coupons, les contribuables, qui sont en situation d'être exonérés, doivent demander la restitution après paiement, et sous réserve de justifier des conditions prescrites. Il résulte de là que les fonds d'Etat possédés par des contribuables dont le revenu global ne dépasse pas 4.000 francs échappent complètement à l'impôt. Les contribuables dont le revenu global varie entre 4.001 et 17.500 francs paieront une taxe qui s'élèvera, suivant l'importance du revenu global, entre une fraction de 1 0/0 et 4/37 0/0 (Milhaud, *op. cit.*, p. 106). C'est seulement au-dessus de 17.500 francs que la taxe s'applique dans sa plénitude ; elle est alors de 5 0/0. Les rentes payées à l'étranger subissent la même règle-

mentation. Elles peuvent donc bénéficier aussi d'une exemption ou d'une atténuation ; mais, pour l'accorder, il n'est tenu compte que des revenus d'origine anglaise.

Quelle que soit la situation de fortune personnelle des possesseurs de rente anglaise à l'étranger, ils ne sont complètement exemptés ou en partie dégrevés que si le revenu qu'ils tirent de placements en Angleterre (placements en fonds d'Etat ou autres) ne dépasse pas 4.000 francs ou n'excède pas 17.500 francs.

— Quant aux rentes étrangères possédées par des personnes résidant en Angleterre, elles sont taxées également en vertu de la cédule C, qui atteint les revenus des fonds d'Etat britanniques, coloniaux et étrangers.

En *Allemagne*, les impôts sur le revenu ne sont pas des impôts d'Empire. Chaque Etat possède son système particulier ; mais, dans presque tous, les rentes d'Etat sont taxées soit directement, soit indirectement.

En Prusse, fonctionne l'« Einkommensteuer » réglementé par la loi du 21 juin 1891 ; c'est un impôt progressif sur le revenu global, qui atteint toutes les facultés des contribuables, avec le système de la déclaration ; aux termes de l'art. 7 de cette loi, tout revenu global supérieur à 900 marks est imposé et la loi considère comme revenus la totalité des produits annuels que les contribuables retirent, en argent ou en valeurs, des capitaux mobiliers, des biens fonciers, du com-

merce et de l'industrie, y compris les mines, les profits procurés par des occupations lucratives et les droits à des prestations périodiques de toute sorte.

Ce texte ne mentionne pas spécialement les fonds publics, mais il est évident qu'ils sont visés par la généralité de ses termes. Les rentes doivent dès lors faire l'objet de la déclaration des contribuables comme les autres sources de revenus mobiliers ; seulement, tandis que les traitements, allocations temporaires et pensions sont soumis à l'impôt, quelle que soit la nationalité des personnes qui en jouissent, les rentiers étrangers sont exempts de la taxe ; d'autre part, les étrangers qui ne résident pas en Prusse depuis plus d'un an et qui ne sont pas domiciliés ne paient pas davantage l'impôt sur la rente. Les contribuables ne sont soumis à la formalité de la contribution annuelle que s'ils possèdent un revenu supérieur à 3.000 marks ; ceux dont le revenu est moindre ne sont astreints à la déclaration qu'exceptionnellement et à la suite d'un avertissement spécial de l'autorité chargée de l'assiette. A défaut de déclaration dans le délai légal, les impositions sont déclarées d'office par les commissions (*Notes précitées de la direction des contributions directes*, p. 545 et s.)

Les revenus inférieurs à 900 marks (1125 francs) bénéficient d'une exemption totale ; les revenus supérieurs sont répartis en classes dont chacune est assujettie à une taxe fixe, mais réglée selon une échelle

progressive, qui varie de 0,57 0/0 pour un revenu de 1.050 marks, jusqu'à 4 0/0 pour un revenu de 100.000 marks. En effet, les revenus de 901 à 1.050 marks paient 6 marks, ceux de 1.051 à 1.200 paient 9 marks, ceux de 1.201 à 1.350 marks en paient 12, etc. Au-dessus de 100.000 marks, la taxe devient proportionnelle. En outre, pour les classes de revenus qui n'excèdent pas 9.000 marks il est tenu compte des circonstances qui diminuent la faculté contributive de l'assujetti : charges exceptionnelles dues à l'entretien et à l'éducation des enfants, obligations alimentaires, maladies prolongées, certains accidents, etc.

Acôté de cet impôt, fonctionnel l'« *Erganzungsteuer* » créé par la loi du 14 juillet 1893, taxe complémentaire dont l'objet est de soumettre à un surcroit de charges les revenus issus du capital ; cet impôt est proportionnel ; les fonds d'Etat n'y échappent pas ; ils sont taxés sur leur capital à raison de 0 fr. 50 pour mille, calculé en multipliant le revenu annuel par 25.

Cet impôt comporte également des exemptions à la base et des atténuations. Sont exemptées : 1° les personnes qui ne possèdent pas un capital supérieur à 6.000 marks ; 2° Les personnes possédant un capital de 20.000 marks au plus, mais dont le revenu n'excède pas 200 marks ; 3° Toute personne du sexe féminin qui a à sa charge des membres de sa famille et dont le revenu total imposable ne dépasse pas 1200 marks.

Des dégrèvements très importants sont établis au profit des personnes dont la fortune n'est pas supérieure à 32.000 marks et qui ne sont pas inscrites sur le rôle de l'impôt sur le revenu, ou qui n'y figurent que dans l'une des 4 premières classes, ou encore qui se trouvent dans l'un des cas de dégrèvement exceptionnels prévus pour l'impôt sur le revenu.

La législation des autres Etats contient des dispositions analogues. En Wurtemberg, la loi du 19 septembre 1852 assujettit à l'impôt le revenu des capitaux, des rentes et des fonctions : les fonds d'Etat sont donc compris dans cette énumération et aucun privilège n'est admis pour les rentiers étrangers. Une loi du 8 août 1903 a ajouté à cette taxe un impôt sur le revenu global (Stourm, *Systèmes généraux d'impôts*, 2^e éd., p. 122 et s.)

Un impôt général et progressif sur le revenu, superposé aux taxes existantes sur les divers sources de revenus, est perçu également dans le Grand Duché de Bade (loi du 20 juin 1884). Les rentes sont frappées par cet impôt. La loi bavaroise du 9 juin 1899 frappe également d'un impôt sur le revenu, les intérêts des emprunts d'Empire, d'Etat, de communes, etc.

Dans le grand Duché de Hesse, les fonds publics sont atteints par l'impôt sur les rentes des capitaux, mais non par l'impôt général sur le revenu, car, pour évaluer le revenu, on déduit celui qui est déjà atteint par la taxe sur les rentes des capitaux.

En Alsace-Lorraine fonctionne un système spécial comportant un impôt de 3 1/2 0/0 sur les revenus du capital, ce qui comprend la rente. Toute personne ne possédant pas 100 marks de revenus est exonérée. Même au-dessus de ce chiffre le Ministre peut accorder l'exemption de l'impôt aux veuves, aux femmes divorcées, délaissées ou vivant séparées de leur mari, d'après le par. 1.575 du C. civ.; aux mineurs sans père et aux personnes incapables de se créer des moyens de subsistance, le tout à la condition que les sommes imposables ne dépassent pas 300 marks par an, (*Rapport Renoult*, t. II, p. 283). Le tarif plein de 3 1/2 0/0 ne s'applique qu'aux revenus d'au moins 4.000 marks. Les revenus inférieurs à ce chiffre profitent d'une dégression; ils sont taxés, savoir: les revenus de 3 à 4.000 marks sur les 9/10; les revenus de 2 à 3.000 sur les 8/10; les revenus de 1.300 à 2.000 sur les 7/10; les revenus de 800 à 1.300 sur les 6/10; les revenus de 400 à 800 sur les 5/10; enfin ceux de 100 à 400 marks sur les 4/10. La taxe décroît ainsi de 3/50 0/0 à 3,15; 2,80; 2,45; 2,10; 1,75; 1,4.

La *Russie* pratique également l'imposition de la rente. L'oukase du 20 mai 1885 a établi un impôt de 5 0/0 sur les revenus des valeurs émises par l'Etat; seulement, pour ménager son crédit, il a été stipulé que les emprunts contractés à l'étranger seraient affranchis de tous les impôts russes; cet engagement a été respecté jusqu'ici. L'impôt est perçu au moyen

d'une retenue pratiquée lors du paiement des arrérages.

La *Suisse*, pas plus que la majorité des autres pays, n'a édicté d'immunité fiscale au profit des rentes sur l'Etat. D'une manière générale, les capitaux mobiliers de toute nature (fonds d'Etat et autres valeurs) sont atteints par une taxe qui comporte à la base un minimum d'exemptions, puis un caractère progressif, auquel se substitue, à partir d'un certain chiffre, la proportionnalité. Nous prendrons comme exemple le système fiscal de la commune de Genève.

D'après l'art. 407 de la loi sur les contributions publiques, une taxe sur le revenu de la fortune mobilière est établie sur tous les rentiers et capitalistes résidant dans la commune de Genève ainsi que sur les sociétés ne poursuivant pas un but industriel ou commercial, et dont le siège social est dans la commune de Genève, lorsque le revenu annuel excède 1.000 francs (Milhaud, *Op. cit.*, p. 114). La taxe varie de 0 fr. 45 0/0 pour les revenus de 1.001 à 2.000 francs, à 2,20 0/0 pour les revenus supérieurs à 55.000 francs. En outre le canton (et non plus la commune) de Genève perçoit une taxe mobilière qui porte sur les capitaux eux-mêmes et non plus sur leurs revenus; il y a un minimum exempté (1.000 francs) et ensuite une progression qui s'arrête à 500.000 francs. Le taux de l'impôt varie de 0 fr. 50 0/0 pour les revenus de 1.000 à 5.000 francs,

jusqu'à 3,75 0/0 pour les revenus supérieurs à 500.000 francs.

En rapportant aux revenus (calculés sur le pied de 3 1/2 0/0 du capital) l'échelle des taxes sur le capital, on voit que la taxe varie depuis 1,42 0/0 pour un revenu de 2.000 francs, jusqu'à 10,05 0/0 pour un revenu de 2 millions. Les fonds publics, communaux, cantonaux, fédéraux ou étrangers indistinctement sont donc exonérés au-dessous du chiffre indiqué, et il en est ainsi dans toute la Suisse (Milhaud, p. 117).

La *Hollande* connaît aussi un impôt sur la fortune et un impôt sur le revenu qui, tous les deux, atteignant les fonds d'Etat nationaux comme les autres valeurs; seulement les fortunes inférieures à 13.000 florins sont exemptes d'impôt (le florin vaut environ 2 fr. 08). Les fortunes dont la valeur varie entre 13.000 et 13.999 florins paient 2 florins; l'impôt est de 4 florins pour les fortunes variant entre 14.000 et 14.999 florins, les fortunes intermédiaires entre 15.000 et 200.000 florins acquittent une taxe proportionnelle de 1 florin, 25 par 1.000 florins, sans fraction, déduction faite de 10.000 florins; enfin les fortunes supérieures à 200.000 florins supportent un droit fixe de 237 florins 50, plus un droit de 2 florins par 1.000 florins sans fraction, déduction faite de 200.000 florins. Quant aux revenus, ils sont exemptés au-dessous de 250 florins. Supérieurs à ce chiffre, ils sont frappés de taxes dont le taux augmente en

raison du revenu, et, dans une certaine mesure, de la fortune à laquelle ils correspondent (*Notes de la Direction générale des contributions directes*, p. 475 et s.).

La *Suède*, adoptant la même méthode fiscale, ne taxe pas la rente d'une manière directe ; elle l'impose seulement comme formant une partie du revenu global du contribuable, si ce revenu dépasse mille couronnes (1.390 francs ; la couronne vaut environ 1 fr. 39). Cette taxe est progressive ; elle consiste à appliquer un taux fixe à des revenus qui sont artificiellement réduits ou accrus. Les revenus inférieurs à 4.000 couronnes sont taxés sur une valeur inférieure (ainsi un revenu de mille couronnes est compté pour 200 couronnes.) De 4.000 à 6.000 couronnes, les revenus sont imposés sur une partie de leur valeur réelle ; au-dessus de ce chiffre, les revenus sont taxés pour leur valeur augmentée d'une fraction qui croît notablement à mesure que le revenu s'accroît. Ainsi un revenu de 7.000 couronnes est compté pour 7.005, un revenu de 100.000 pour 354.500 couronnes ; enfin le revenu auquel s'arrête la progression, 145.500 couronnes est imposé sur le quadruple de son montant, soit sur 582.000 couronnes.

On voit donc que, dans presque tous les pays (même en Espagne où la dette intérieure est seule grevée d'un impôt de 8 0/0 depuis 1899, à l'exclusion de la dette extérieure) la rente sur l'Etat se trouve

imposée, et la méthode suivie consiste le plus souvent à lui étendre les taxes qui grèvent les valeurs mobilières. Y a-t-il donc en France des raisons d'ordre juridique qui s'opposent à l'établissement d'un impôt similaire ?

CHAPITRE III

L'IMPOSITION DE LA RENTE AU POINT DE VUE JURIDIQUE.

LES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT

Lorsqu'on se demande si, au point de vue juridique, l'Etat a le droit de taxer la rente, la question se dédouble. Il y a lieu de rechercher, d'abord, si, en théorie, cette imposition est licite, si elle est compatible avec les obligations que l'Etat a contractées en tant que débiteur de la rente ; puis, ce problème d'ordre général étant résolu, il reste à examiner si la législation positive de la France ne contiendrait pas des textes spéciaux mettant obstacle à ce que les fonds d'Etat soient grevés d'une taxe.

I. — *Au point de vue théorique*, il n'est pas douteux que la rente doit être taxée. Les économistes comme les jurisconsultes sont depuis longtemps tombés d'accord sur cette vérité, que des textes formels ont déjà consacrée d'ailleurs en partie. En effet, dans l'état actuel de la législation, la rente sur l'Etat supporte au moins deux impôts : l'impôt sur les mu-

tations à titre gratuit entre vifs et par décès et la taxe sur les opérations de bourse.

Primitivement la loi du 22 Frimaire an VII avait, dans son art. 6, exempté de tout droit d'enregistrement le transfert et les mutations de rente à titre gratuit et à titre onéreux. Cette immunité a disparu pour les mutations à titre gratuit depuis la loi du 18 mai 1850 (art. VII). Les transmissions de rentes par donation, succession ou legs sont frappées du droit de mutation ; il en est ainsi même pour des rentes appartenant à des étrangers et alors même que la succession se serait ouverte hors de France. Pour assurer le paiement des droits, des mesures rigoureuses ont été adoptées ; d'après la loi du juillet 1852 le ministre des finances ne peut autoriser aucun transfert ni mutation de rentes dont les titulaires sont décédés ou ont été déclarés absents sans la présentation préalable par les ayants droit de ce titulaire, de documents constatant le paiement du droit de mutation. Dans la pratique, le Directeur de la dette inscrite exige un certificat constatant que la rente a été comprise dans la déclaration faite à l'Administration de l'enregistrement alors même qu'aucun droit n'aurait été perçu, ce qui arrive toutes les fois que, sous le régime de la communauté, les rentes dépendant des biens propres du défunt sont affectées à couvrir les reprises de la veuve survivante, qui absorbent les valeurs de la communauté et les valeurs propres du mari.

Les rentes sur l'Etat sont assujetties à un second impôt, l'impôt des opérations de bourse, créé par la loi du 28 avril 1893. Cet impôt, qui est de 0 fr. 05 pour mille francs ou fraction de 1000 du montant de la négociation, a été réduit des $\frac{3}{4}$ par la loi du 28 décembre 1895, lorsque la négociation concerne la rente française.

Tels sont deux échecs certains au principe de l'immunité fiscale de la rente, échecs fondés sur l'idée d'égalité de tous devant l'impôt. Du moment que la rente est frappée d'impôts indirects tels que les droits de mutation à titre gratuit ou onéreux, on ne conçoit pas logiquement qu'elle soit exonérée des autres impôts, et cependant elle est exemptée : 1° du droit de timbre, qui, d'après la loi du 5 juin 1850, frappe les titres de valeurs mobilières ; 2° du droit de transmission établi sur les mêmes valeurs par la loi du 23 juin 1857 ; 3° du droit fixe de 0 fr. 10 établi par la loi du 23 août 1871 pour les quittances d'arrérages ; 4° enfin de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières établi par la loi du 29 juin 1872 et qui est aujourd'hui de 4 0/0. Mais il ressort de là que, si le principe de l'assujettissement de la rente aux charges fiscales de droit commun n'est pas intégralement respecté, il n'en est pas moins observé dans quelques-unes de ses applications, ce qui montre bien que le principe même de l'imposition de la rente est hors de controverse. Et, en effet, il importe de distinguer dans l'Etat deux qualités distinctes, celle du souverain, celle de débiteur. En tant

que débiteur, il est tenu des mêmes obligations qu'un simple particulier ; mais, comme souverain, il demeure le maître de régler les impôts nécessaires aux services publics et commandés par l'intérêt général du pays. C'est là un point de vue qui n'a pas toujours été nettement aperçu. Il importe de bien distinguer l'Etat débiteur des obligés ordinaires ; ceux-ci, liés par l'art. 1134 du C. civ., ne peuvent apporter aucun changement, par leur volonté unilatérale, à des contrats librement conclus. L'Etat apparaît avec une tout autre puissance : il est sans doute tenu de payer aux rentiers les arrérages qu'il leur a promis, mais, en même temps, il a le devoir d'exiger de tous les citoyens que ceux-ci contribuent aux charges publiques en proportion de leurs revenus. Or, de ces deux qualités qui s'aperçoivent parfaitement dans l'Etat, l'une, celle de débiteur, rentier, ne saurait lui faire perdre celle de législateur ; il n'a pu, parce qu'il a fait appel au crédit public, aliéner sa souveraineté qui est imprescriptible et inaliénable. En empruntant, l'Etat n'a pu renoncer au droit de prélever des impôts ; donc, en taxant les rentiers, il ne manque pas à sa parole de débiteur, il accomplit sa fonction de législateur et il agit conformément à son devoir en répartissant l'impôt de manière que tous les citoyens sans exception soient appelés à en supporter le poids selon leurs facultés ; et, à cette double qualité de l'Etat correspond une double condition chez le rentier, celle de créan-

cier qu'il a acquise en souscrivant un emprunt ou en achetant des rentes, celle de contribuable qui est inhérente à sa qualité de citoyen. Comme l'a dit très justement M. Fernand Faure : « Vous ne pouvez pas supprimer dans un citoyen la qualité de contribuable ; cette qualité, qui existe dans le citoyen, ne disparaît pas le jour où il vient prêter à l'Etat une somme déterminée ; le citoyen reste contribuable ; il est devenu créancier de l'Etat, mais c'est une qualité qu'il a ajoutée à sa qualité de contribuable. Si cette double qualité existe dans la personne du citoyen, est-ce qu'elle n'existe pas également dans la personne de l'Etat ? » (*Procès-verbaux de la commission extra-parlementaire de l'impôt sur le revenu*, t. II, p. 666). M. Pelletan, dans la séance du 24 mars 1908, montre également l'importance de la même distinction : « C'est un très mauvais raisonnement que de présenter l'Etat qui impose la rente comme un mauvais débiteur qui taxe lui-même son créancier pour réviser le contrat qu'il a passé avec lui. L'Etat, vis-à-vis du contribuable rentier est à la fois débiteur et créancier ; il est débiteur pour le capital qui lui a été prêté, créancier pour les grands services publics dont le rentier jouit comme tous les autres citoyens. Il y a une sorte de confusion de dettes, et il faut bien que l'Etat retienne sur les arrérages de sa dette la quote part que le rentier doit pour les avantages qu'il retire de l'ensemble de l'organisation gouvernementale » (*J. O.*,

du 25 mars 1908, p. 740). Déjà Mirabeau, dans le discours qu'il avait prononcé à l'Assemblée Nationale le 4 décembre 1790, avait développé les mêmes idées : « La nation peut être envisagée ici sous deux rapports, qui sont absolument étrangers l'un à l'autre. Comme souveraine, elle règle les impôts, elle les ordonne, elle les étend sur tous les sujets de l'empire ; comme débitrice, elle a un compte exact à rendre à ses créanciers et ses obligations à cet égard ne diffèrent point de celles de tout débiteur particulier. » (Fernand Faure, *Mirabeau et l'impôt sur la rente*, *Revue politique et parlementaire* du 10 novembre 1908, p. 326). M. Caillaux a répété aussi à la Chambre qu'il ne voyait pas comment un Etat pouvait, par un acte législatif, s'interdire de frapper d'impôts une catégorie spéciale de revenus (*J. O.*, du 25 mai 1908, p. 1034.).

L'Etat reste donc dans la légalité en frappant les revenus des rentiers dans les proportions où il frappe les autres revenus de même nature ; et il n'y a pas à s'arrêter à la circonstance que le revenu est payé par l'Etat au lieu d'être servi par un particulier. L'Etat demeure dans la justice lorsqu'il applique aux rentes les impôts qui frappent les autres valeurs mobilières. « L'Etat, a déclaré M. Caillaux, n'a, en ce qui concerne l'impôt, aucun engagement à prendre, et n'a pris aucun engagement vis-à-vis d'une catégorie de citoyens. Il doit les traiter tous avec justice ; la justice exige qu'il ne prélève aucun impôt spécial sur la rente,

mais elle veut aussi que les revenus constitués en rente soient soumis aux mêmes impôts que les autres revenus des valeurs mobilières » (*J. O.* du 22 mai 1908, p. 38).

L'Etat n'outrepasserait ses droits que s'il frappait la rente plus durement que les autres revenus. Cette mesure cesserait alors de constituer un impôt et elle dégènerait en banqueroute ; ce serait l'arbitraire et non plus la justice. Il faut que les créanciers de l'Etat soient atteints de la même manière que s'ils avaient affecté leurs fonds à un autre emploi, à l'industrie, au commerce ou à l'agriculture ; ils doivent être soumis à tous les impôts généraux qui frappent les valeurs mobilières, mais ils ne doivent pas subir un sort fiscal exorbitant (Paul Leroy-Beaulieu, *Economiste français* du 30 mai 1896, p. 703 ; Fernand Faure, *Procès-verbaux de la commission extra-parlementaire*, t. I, p. 667 ; et Caillaux, *Discours prononcé à la Chambre* le 22 mai 1908, *J. O.* du 23 mai, p. 103). D'ailleurs on reconnaîtra qu'un impôt est général toutes les fois qu'il sera égal pour tous les revenus ; il est spécial, au contraire, quand il atteint une catégorie de revenus plus durement que les autres (Cf. M. Pelletan, Séance du 24 mars 1908, *J. O.* du 25, p. 744).

On a objecté, il est vrai, à la théorie qui considère comme légitime l'imposition de la rente, que le rentier était déjà taxé ; seulement, au lieu d'acquitter l'impôt annuellement, il se libère en une fois au moment

de l'émission, en ce sens qu'il a fourni à l'Etat, à l'époque de l'émission, un supplément de prix représentant la capitalisation de l'impôt, et l'Etat, étant ainsi désintéressé par avance, est mal venu à réclamer un impôt qui figure en capital dans sa caisse. Tel est l'argument qui a été exposé par M. Delombre à la séance, en date du 13 mars 1895, de la Commission extra-parlementaire de l'impôt sur le revenu (*Procès-verbaux précités*, t. II, p. 959).

Et M. Raiberti a donné un exemple, pour préciser les idées : « Je prends l'émission du 8 janvier 1891 ; c'était une émission de 3 0/0 nette d'impôts ; le cours était de 92,55. Je suppose maintenant ce 3 0/0 frappé de l'impôt de 4 1/2 0/0. Le titre, au lieu de rapporter 3 francs de rente, ne rapportera plus que 3 francs moins 13 centimes et demi, c'est-à-dire 2 fr. 865 de rentes.

Il est clair que 3 francs de rentes et 2 fr. 865 ne valent pas le même prix. Si 3 francs de rente coûtaient 92 fr. 55, 2 fr. 865 auraient coûté 88 fr. 38. La différence entre 92, 55 et 88, 38 est de 4 fr. 17. Donc le titre émis franc d'impôt devrait coûter 4 fr. 17 plus cher que l'autre. 4 fr. 17 c'est presque la valeur de l'impôt que vous voulez établir. Vous voyez donc que le rentier a déjà racheté l'impôt » (*J. O.* du 1^{er} juillet 1892, p. 1112).

De même, M. Vazeille s'est efforcé de démontrer que l'exemption de l'impôt se traduit par un taux

d'émission plus élevé. Ainsi le Gouvernement offre au public un titre dont la valeur nominale est de 100 fr. Il se trouve que les conditions du marché ne lui permettent pas de mettre en vente à ce prix, et il est obligé de fixer un taux d'émission inférieur. Il se préoccupe naturellement de fixer le taux d'émission au chiffre le plus élevé possible, en vue d'obtenir le capital le plus considérable. L'exemption d'impôt lui permet précisément d'atteindre ce résultat ; c'est pour ce motif qu'il peut élever ce taux d'émission. « Pour un titre de 100 francs, l'exemption d'impôt de 4 0/0, dans l'hypothèse d'un taux d'émission de 80 francs, se traduit par une augmentation du capital versé de 3 fr. 20 » (*J. O.* du 22 mai 1908, p. 1008). Il serait donc illégitime de taxer la rente, puisque le rentier paierait ainsi une seconde fois un impôt qu'il a déjà acquitté sous forme de majoration du prix d'achat.

Mais cette objection ne paraît pas très fondée ; il n'est pas conforme aux règles de la comptabilité publique que l'Etat ait le droit d'autoriser les contribuables à se racheter d'impôts à venir dont il ne pouvait prévoir ni la nature ni le taux, et cela moyennant une certaine somme ; aussi M. Fernand Faure a-t-il très justement réfuté cette opinion à la séance de la commission extra-parlementaire du 13 mars 1895 : « Quel est cet impôt véritablement extraordinaire, qui se paie on ne sait trop comment, qui échappe aux règles essentielles de la comptabilité publique, qui n'est

ni annuellement voté, ni annuellement payé ? » (*Procès verbaux de la commission extra-parlementaire*, t. II, p. 960).

Inacceptable au point de vue du droit, l'immunité fiscale de la rente n'est pas moins condamnable en équité, et il n'est pas nécessaire d'insister longuement sur ce point ; les rentiers doivent être soumis au grand principe de l'égalité des citoyens devant l'impôt. Or ils y échappent, puisque l'un des éléments de leur fortune est exonéré de toute charge fiscale. « Prenons, dit M. Quintaa, trois citoyens français : le premier achètera avec son épargne une valeur industrielle qui l'obligera à payer un impôt au fisc ; le second consacrera son épargne à acheter une propriété, un fonds rural : cette personne paiera également un impôt très élevé, beaucoup plus élevé que le précédent, puisque, en sus de l'impôt annuel qu'elle est obligée de verser dans la caisse de l'Etat, elle devra payer les droits de mutation qui s'élèvent souvent jusqu'à 10 0/0 ; le troisième contribuable consacrera ses économies à acheter un titre de rente sur l'Etat ; il se trouve exonéré de toute charge fiscale ; en vertu de quel principe accordez-vous ce privilège à ce troisième contribuable ? » (Chambre des députés du 6 juillet 1896, *J. O.* du 7 juillet). Et l'on pourrait développer ce thème indéfiniment. Il importe que les rentiers ne constituent pas une catégorie de privilégiés dans l'Etat et qu'au moment où la nécessité de subve-

nir à des charges sociales nouvelles, ou de préparer la défense nationale, commandent l'aggravation de tous les impôts, la rente seule soit épargnée. Là où des citoyens bénéficient d'un avantage immérité, la charge fiscale est nécessairement reportée sur d'autres qui sont injustement frappés (Leroy-Baulieu, *Traité de la science des finances*, 4^e Ed., t. II, p. 548 ; Fernand Faure, *Revue Pol. et parl.* juillet 1895, *L'impôt sur la rente*).

Mais si, en droit comme en équité, on n'aperçoit aucun motif de conserver l'immunité de la rente, doit-on cependant écarter toute réforme, en vertu d'un engagement spécial et préexistant de l'Etat français, par lequel il aurait renoncé expressément à exercer son droit à l'impôt vis-à-vis des rentiers ?

II. — *Au point de vue de la législation positive*, l'Etat a-t-il le droit de taxer la rente ? — On a soutenu qu'il était lié par une promesse, plus que centenaire, qui l'empêchait d'appliquer à la rente les taxes établies sur les autres valeurs mobilières. C'est le fameux art. 98 de la loi du 9 vendémiaire an VI qu'on invoque à l'appui de cette opinion : « Le tiers de la dette publique conservé en inscriptions est déclaré *exempt de toute retenue présente ou future.* »

Les adversaires de l'impôt sur la rente considèrent ce texte comme un engagement formel en faveur de l'immunité fiscale. — Mais, d'abord, il est permis de

se demander si la nation a pu valablement aliéner d'une manière définitive le droit d'exiger de chacun des citoyens un impôt correspondant à ses facultés pécuniaires. En outre, il est douteux que ce texte célèbre ait la portée que lui attribuent les adversaires de l'imposition de la rente. Il faut, croyons-nous, interpréter ce texte à la lettre ; or il contient seulement la promesse de ne pas exercer de retenue sur le tiers consolidé. Ces expressions ont suscité l'ingéniosité des interprètes ; les uns ont considéré le mot *retenue* comme synonyme d'imposition ; en effet, disent-ils, lorsque le législateur de l'An VII décréta cette exemption, il se trouvait en présence d'un véritable impôt sur la rente établi par l'art 111 de la loi du 24 août 1793, qui frappait la rente d'une contribution directe égale au principal de la contribution foncière portant sur la propriété immobilière. La loi du 9 vendémiaire an VI (30 sept. 1797) n'a eu d'autre but que de supprimer l'impôt qui existait sur la rente depuis 1793 ; en d'autres termes, retenue signifierait imposition (Jules Roche, *L'impôt sur le revenu*, « Figaro » du 9 février 1907). On répond que, le législateur de 1797 ne pouvait songer à supprimer la contribution établie quatre années plus tôt sur la rente, car elle avait été déjà abandonnée, (Cf. de Parieu, *Op. cit*, t. I, p. 382). En outre, la preuve que la loi de vendémiaire n'entend pas mettre désormais la rente à l'abri de tout impôt résulte de ce qu'elle maintient, dans son art. 27, le droit d'enregis-

trement des transferts des inscriptions sur le Grand Livre de la dette publique.

Il semble donc plus conforme à la vérité de se rallier à une seconde interprétation qui s'appuie sur les précédents historiques. Il est très vraisemblable qu'en l'an VI le législateur a entendu prémunir les créanciers de l'Etat contre les pratiques arbitraires dirigées contre eux sous l'ancien régime et les retranchements de quartiers dont ils avaient été si fréquemment victimes. le Gouvernement voulait rassurer les rentiers, leur rendre confiance par une loi leur garantissant le respect absolu de leurs droits. L'art. 98 n'a d'autre but que de donner aux porteurs de fonds d'Etat la certitude qu'ils recevraient à l'avenir le paiement intégral de leurs arrérages et c'est pour ce motif que toutes les lois postérieures se sont référées à ce texte fondamental (Cf. *Discours de M. Pelletan à la Chambre*, Séance du 24 mars 1908 : « La clause dont il s'agit voulait dire qu'on ne recommencerait plus par des mesures arbitraires à réduire le capital ou les intérêts de la dette. Personne, à ce moment, n'a pu songer qu'on créait une dérogation à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme disant que chacun doit payer suivant ses facultés », *J. O.*, du 25 mars 1908, p. 743).

Même si on veut donner à l'expression *retenue* le sens d'une imposition, on peut admettre que le législateur de 1797 a voulu proscrire tous les impôts qui

seraient perçus sous forme de retenue. En d'autres termes l'art. 98 a eu pour objet de garantir aux rentiers que, s'ils perdaient les deux tiers de leur capital, ils conserveraient du moins le troisième tiers intact sans avoir jamais à craindre de retenue ni sous la forme de retranchement de quartier ni sous celle d'une taxe particulière (Gaston Jèze, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Nouvelle Edition, 1909, p. 472). Il est à remarquer, d'ailleurs, que les adversaires de la rente ont presque toujours employé une expression vicieuse en rapportant le texte célèbre de la loi de Vendémiaire ; ils remplacent le mot *retenue* par celui de *contribution* (Cf. M. Léon Say, *Revue politique et parlementaire*, juin 1895, p. 406 ; Raiberti, *Discours prononcé à la Chambre le 29 juin 1896*, *J. O.*, du 30 juin, p. 1114). Enfin, si on avait entendu effectivement exempter les rentiers de toute espèce d'impôt pour l'avenir, il est vraisemblable que cette question aurait soulevé des discussions importantes dont les traces nous auraient été conservées. Or il n'en subsiste aucun vestige ; (*Discours de M. Pichon à la Chambre*, le 1^{er} juillet 1896, *J. O.*, du 2 juillet, p. 1140).

En résumé, si le législateur de l'an VI s'est attaché à rompre avec les traditions du passé et à prémunir les porteurs de rentes contre toute spoliation future, il n'a jamais eu le dessein de constituer à leur profit

une immunité fiscale contraire à toute justice et de les soustraire à toute contribution. Loin de les considérer comme inviolables, il a entendu soumettre les rentes au régime du droit commun. La taxation de la rente est donc légitime en droit comme en équité. Et il ne semble pas que l'Etat français se soit engagé par avance à exempter la rente des charges communes à toutes les valeurs mobilières.

Si les adversaires de l'imposition de nos fonds d'Etat ne peuvent soutenir la lutte sur le terrain purement juridique, conservent-ils une position meilleure en affirmant qu'il serait contraire aux intérêts politiques et économiques d'abolir l'immunité fiscale de la rente française ?

CHAPITRE IV

L'IMPOT SUR LA RENTE AU POINT DE VUE POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE

Contre l'imposition de la rente, on objecte que le Gouvernement commettrait ainsi une lourde faute politique, en transformant en classe d'opposition la classe si nombreuse des rentiers, et la réforme ne serait pas moins pernicieuse au point de vue économique en raison de la répercussion qu'elle exercerait sur notre marché financier. Il y a là encore, nous le verrons, des arguments qui ne résistent pas à l'analyse.

I. — *Point de vue politique.* — On allègue le danger qui résulterait pour le Gouvernement de l'opposition des citoyens nouvellement taxés, puis des espérances données au parti socialiste qui verrait ainsi réalisée une certaine partie de ses revendications. — « Un impôt sur la rente, disait en 1885 M. Léon Say, serait évidemment impolitique dans un pays où

il y a un si grand nombre de rentiers qu'on peut compter 4 millions d'inscriptions différentes au Grand Livre. Mettre un impôt sur les rentes, c'est exposer la République à un danger analogue à celui auquel elle s'est exposée en 1848, quand elle a établi les fameux 45 centimes » (*Les solutions démocratiques de la question des impôts, Conférence du 10 septembre 1885*). En d'autres termes, imposer la rente serait exposer la République aux coups d'une formidable opposition et l'argument a toujours été reproduit lorsque la question de la taxation de la rente a été débattue devant les Chambres.

L'argument a été présenté en particulier par M. Rouvier dans la séance de la Chambre du 2 juillet 1896 (*J. O.* du 2 juillet, p. 1135.) Il évalue à 2 millions $1/2$ le nombre de personnes entre lesquelles sont réparties les 5 millions d'inscriptions de la dette publique ; il est évident qu'il y a là une armée respectable et qu'il y aurait à craindre un déplacement de la majorité, si elle passait dans les rangs de l'opposition. M. Raiberti a montré que le danger dont il s'agit était d'autant plus à redouter que la majorité des rentes appartenait à de petits capitalistes, artisans, ouvriers, paysans. (*J. O.* du 30 juin 1896, p. 1113).

Lors de la discussion du projet Caillaux, on n'a pas manqué de recourir au même raisonnement en vue d'écarter la taxation de la rente : « Il y avait, déclare M. Charles Dumont, au 1^{er} janvier 1906, pour

666 millions d'arrérages, 3.039.000 coupures au porteur, 368.000 nominatives et 130.000 mixtes... Nombreux sont les paysans, les ouvriers, les artisans qui n'ont pas plus de 40, 50, 100, 200 francs de rente et ces travailleurs constituent même de plus en plus la grande clientèle de notre fonds national » (*J. O.* du 25 mars 1908, p. 731). M. Ribot a pu dire aussi avec exactitude que la rente française est, de toutes les valeurs, la plus disséminée, car on la retrouve dans la cachette des plus humbles citoyens (*J. O.* du 26 mai 1908, p. 1054).

Mais cette opposition si redoutée nous paraît d'autant plus problématique que le projet de taxation de la rente contient des exemptions et des atténuations en faveur des citoyens peu fortunés ; quant aux autres, il est peu vraisemblable que, détenant une fortune importante, ils soient tentés par le désir de riposter à une mesure fiscale en engageant une lutte politique susceptible souvent de compromettre leurs intérêts économiques. Il ne semble donc pas que le danger social envisagé puisse se réaliser.

Seulement, les institutions républicaines ne seraient-elles pas menacées par l'audace qu'inspirerait au parti socialiste la taxation d'une catégorie de capitalistes jusque-là affranchis de toute charge, mesure susceptible d'être interprétée par ce parti comme une concession à ses doctrines ? C'est là une perspective qui s'annoncerait comme prochaine, si l'on en croit M. Léon Say.

La taxation de la rente constituerait une déplorable concession à la doctrine collectiviste, et, de même que l'on arriverait à la nationalisation des terres par l'accroissement de l'impôt foncier, de même on aboutirait à une sorte de nationalisation du Grand Livre avec l'impôt sur la rente (Léon Say, *Revue politique et parlementaire*, *L'impôt sur la rente*, juin 1895, p. 403) : « Au point de vue politique, écrit M. Léon Say, l'impôt sur la rente est non seulement l'abandon d'une idée morale, c'est, en outre, une concession à la doctrine de la réhabilitation de la tyrannie sociale. C'est en même temps, qu'on le veuille ou non, une reconnaissance du principe de la nationalisation des instruments de travail, tout à fait semblable à la reconnaissance du principe de la nationalisation des terres. »

Le sentiment de M. Léon Say est aussi celui de M. Rouvier, et il faut convenir que les écrits de M. Jaurès ont parfois contribué à répandre ces appréhensions. M. Jaurès a présenté, en effet, la taxation de la rente comme le premier exemple de l'expropriation des capitalistes que vise le collectivisme. Il a ajouté que le respect des contrats ne valait que si les circonstances politiques ou sociales où ils avaient été conclus demeuraient les mêmes ; mais, avec l'évolution du milieu social, les contrats même les plus solennels, le contrat de propriété comme les autres, deviennent caducs (*J. O.* du 5 juillet 1896, p. 1.306).

Quelque impressionnant que paraisse ce raisonnement, il ne doit pas être pris en considération. Les doctrines collectivistes sont encore loin de toucher à leur consécration en France ; les événements politiques de l'époque la plus récente ne semblent pas accuser une augmentation notable des suffrages socialistes. En tout cas, alors même qu'une recrudescence de la propagande collectiviste serait la conséquence de la réforme, il ne faudrait cependant pas hésiter à l'adopter, du moment qu'elle correspond à une répartition plus juste de nos charges fiscales. Mais il est douteux que l'imposition de la rente soit un signe précurseur du triomphe des socialistes. A la vérité, toute création d'impôts nouveaux, toute aggravation d'impôts anciens est, suivant la propre expression de M. Jèze, une diminution de la propriété individuelle au profit de la collectivité. Qu'importe, si les principes de justice commandent cette mesure, si elle apparaît comme nécessaire en vue d'établir l'égalité entre les citoyens devant les dépenses nationales. D'ailleurs, on ne saurait admettre que le maintien des inégalités fiscales puisse être prolongé pour éviter un danger problématique. L'assimilation entre la rente et les autres valeurs mobilières constitue même une garantie contre les revendications socialistes, qui se proposent d'absorber la propriété individuelle par des impôts sans cesse croissants. En effet, toute augmentation d'un impôt sur la rente nécessi-

terait un accroissement correspondant des taxes portant sur les autres revenus, puisque la rente serait comprise dans le droit commun fiscal des valeurs mobilières. Dès lors les contribuables, étant plus nombreux, opposeraient une résistance plus énergique aux empiètements du fisc ; celui-ci aurait contre lui non seulement les souscripteurs d'obligations, mais aussi les porteurs de fonds publics (Paul Leroy-Beaulieu, *Economiste français* du 30 mai 1896, p. 703). Pour tous ces motifs, il convient de faire justice de tous ces arguments d'ordre politique dressés contre la suppression de l'immunité fiscale de la rente.

II. — *Au point de vue économique*, les adversaires de l'impôt invoquent les conséquences fâcheuses que celui-ci ne manquerait pas d'engendrer. « L'impôt sur la rente, a dit M. Aynard, s'il était voté, deviendrait la cause principale, pour ne pas dire unique, de toutes les calamités financières qui pourraient fondre sur la France ; il serait une sorte de monstre, de bête de l'apocalypse ; il devrait déplacer le marché de nos rentes, faire fuir notre or, diminuer notre fortune et notre capital » (*J. O.* du 4 juillet 1896, p. 1175). Et, ces calamités financières, on nous les dépeint sous les traits les plus sombres : 1° l'impôt sur la rente encourrait la grave critique de constituer, contrairement à l'apparence, un impôt sur le capital ; 2° il exercerait une influence pernicieuse sur le crédit de l'Etat et provoquerait une baisse des cours ; 3° par suite, il

rendrait difficiles des emprunts futurs ; 4° il entraverait les conversions ; 5° il provoquerait l'exode des capitaux français à l'étranger ; 6° par contre, le Gouvernement qui assumerait une semblable responsabilité n'encaisserait, en compensation, qu'un insignifiant accroissement d'impôts.

1° Le premier reproche formulé contre l'impôt sur la rente est relatif à l'incidence de cette taxe. Etablie en apparence sous la forme d'un impôt sur le revenu, la réforme correspondrait en réalité à un véritable impôt sur le capital ; ce serait un impôt prélevé sur les possesseurs actuels, autrement dit il y aurait abolition, pour partie, de capital de l'emprunt au détriment du détenteur actuel de la rente. Dans l'hypothèse d'un impôt de 4 0/0 établi sur la rente, le rentier qui possédait 100 francs de rente n'en aurait plus désormais que 96 ; son capital s'abaisserait de 3.333 francs à 3.200 et l'Etat s'approprierait la différence, 133 frs. qui lui rapporteraient 4 francs. Or, les titulaires ultérieurs n'ayant plus à subir cette confiscation, il en résulterait qu'une certaine classe de citoyens seule paierait l'impôt, contrairement à la justice fiscale.

« Lorsqu'on établit, écrit M. Léon Say, un impôt sur le revenu particulier, comme par exemple, sur une obligation de chemin de fer, on retranche à la personne qui la possède une portion de son capital. Si la retenue est de 3 0/0, la personne qui possède 300 frs. de revenus ne touchera plus que 291 francs et, au

lieu de vendre à la bourse ses 300 francs de revenus, elle ne pourra vendre en réalité à celui qui achètera les titres que 291 francs. L'acheteur ne consentira à acheter l'action ou l'obligation qu'on lui offre qu'en faisant subir une réduction de 3 0/0 sur le capital qu'il consent à déboursier. Etablir un impôt perçu par retenues sur les coupons d'un titre, c'est décréter une diminution de la fortune de ceux qui possèdent les valeurs au moment où on établit l'impôt. Si l'on se place dans la situation d'un acheteur, le lendemain du jour où l'impôt a été créé, on doit reconnaître que l'impôt n'affecte en rien ni la fortune ni le revenu de cet acheteur. » *Revue politique et parlementaire de juin 1895.*

— Et la même démonstration a été reprise par M. Reinach, lors de la discussion du projet Caillaux. Il s'est efforcé de prouver que les rentiers n'étaient nullement privilégiés. Ils ne paient pas d'impôt maintenant, parce qu'ils l'ont acquitté dès l'origine en achetant la rente d'autant plus cher qu'elle était exempte de taxe. L'impôt a donc été payé sur le capital au lieu de l'être sur le revenu (*J. O.* du 25 mars 1908, p. 737). Par conséquent il serait injuste de taxer doublement la rente en la frappant encore d'une taxe annuelle.

En réalité, de ce que l'impôt sur le revenu peut se répercuter sur le capital, il ne faut pas conclure, comme les adversaires de la réforme, qu'il se transforme en un impôt sur le capital, et que le prélèvement de 4 0/0 sur les 850 millions d'intérêts que l'Etat

verse annuellement à ses créanciers équivaldrait à un retranchement de plus d'un milliard du capital nominal de la Dette publique. Ce capital ne peut s'éteindre que par des moyens légaux, comme le rachat à la Bourse. D'ailleurs comment soutenir sérieusement que l'Etat, quand il exige une petite fraction du revenu à titre d'impôt, diminue pour une portion correspondante le capital de sa dette ? Le rentier ne proteste nullement contre la taxation au nom d'une diminution de son capital ; c'est à cause du prélèvement opéré sur son revenu qu'il récrimine.

2° Les partisans de l'immunité fiscale de la rente affirment que le maintien de ce régime est nécessaire pour le crédit de l'Etat ; c'est, dit-on, grâce à la sécurité présentée par les placements en fonds d'Etat que la rente manifeste toujours une tendance à la hausse ; c'est en raison du crédit de l'Etat que les personnes qui épargnent placent leur argent en titres de rente ; sans doute, les rentiers obtiennent un intérêt moindre que dans beaucoup d'autres placements, mais ils jouissent d'une sécurité qu'ils considèrent comme préférable à l'avantage d'un revenu supérieur obtenu par d'autres placements. Or, si la rente se trouve taxée, les capitalistes pourront hésiter à prêter leur argent à l'Etat, car ils ne toucheront plus qu'un intérêt minime et cette perspective les détournera de souscrire les emprunts publics. Il est incontestable qu'une loi augmentant la charge fiscale des valeurs mobilières est

inévitablement suivie d'une baisse des cours de ces valeurs ; tout au moins pendant la période où la création de l'impôt est annoncée et jusqu'au jour où il est mis en application.

Donc, pendant une période assez longue, l'impôt exerce une action déprimante sur les valeurs imposées. Aussi M. Ménier déclare que « frapper la rente, c'est frapper le crédit du pays » ; M. Thiers s'écrie : « Imposez la rente dans une certaine proportion et vous la verrez fléchir dans une même proportion » (Joseph Chailley, *op. cit.*, p. 432). Au cours des débats de 1896, M. Rouvier exposait que, tandis que notre rente baissait, celle des autres Etats montait, et il concluait que la seule annonce de la menace d'impôt sur la rente avait eu pour résultat de déprécier l'ensemble de la valeur des rentes françaises de plusieurs milliards (*J. O.* du 20 juillet 1896, p. 1168).

C'est là encore une opinion bien pessimiste. Il ne semble pas d'ailleurs qu'une taxation modérée des fonds publics puisse exercer une influence puissante et durable sur les cours. Ceux-ci fléchiront sans doute à l'annonce de l'impôt, mais cette dépression ne se prolongera pas au delà de quelques semaines, si l'on suppose qu'il y a dans le pays abondance des capitaux. En effet, quelles que soient les taxes que l'on pourra leur appliquer, les rentes sur l'Etat demeureront toujours des valeurs de premier ordre, des placements de tout repos, exempts de l'aléa inhérent aux affaires

commerciales et industrielles même les plus brillantes. Cette vérité s'applique surtout aux Français qui se montrent peu soucieux d'engager leur argent dans les entreprises nouvelles et qui, par tradition, préfèrent des revenus moindres mais sûrs, aux bénéfices que leur procureraient des placements rémunérateurs mais incertains. Il n'est point démontré, d'ailleurs, que l'impôt exerce une influence véritable sur le cours de la rente. A la Commission extra-parlementaire de l'impôt sur le revenu, M. Coste remarquait, le 13 mars 1895, que, si la rente est frappée dans des limites modérées et équitables, la répercussion ne se produira pas, ou tout au moins sera passagère, car l'effet de l'impôt est bien faible à côté des grands courants de spéculations, qui, dans les Bourses, opèrent sur les titres, provoquant de brusques écarts entre les cours, des oscillations violentes tantôt dans le sens de la hausse tantôt de la baisse (*Procès verbaux de la Commission extra-parlementaire*, t. II, p. 944).

M. Fernand Faure a montré aussi combien l'action de l'impôt est peu sensible sur la rente : « Le cours de la rente est déterminé par un ensemble de causes très complexes, très profondes, causes non seulement économiques mais politiques et aussi morales, au milieu desquelles l'action de l'impôt est forcément des plus faibles. Une baisse peut se produire au moment où l'impôt est établi : elle est essentiellement passagère. Les cours perdus sont bientôt retrouvés ; c'est l'af-

faire de quelques mois, peut-être de quelques semaines. L'impôt sur la rente ne ferait aucun obstacle à l'action des causes qui poussent à la hausse des cours de la rente. Il ne faut pas oublier quelle est la nature et la puissance de ces causes, telle que l'abondance croissante des capitaux dus au double développement de la production et de l'épargne, et à la très grande sécurité des placements sur l'Etat ; et si, par accident, des causes de baisse survenaient, l'impôt ajouterait très peu à leur effet » (*Revue politique et parlementaire*, 1895, n° de juillet, p. 45).

L'histoire financière de notre pays prouve, d'ailleurs, l'exactitude de cette argumentation. A la suite de la promulgation de la loi du 29 juin 1872, créant un impôt de 3 0/0 sur les valeurs mobilières, la baisse de ces valeurs n'a duré que quelques semaines ; en tout cas, l'écart entre la rente française exemptée d'impôt et les autres valeurs mobilières s'est toujours maintenu le même, après comme avant la loi. La surtaxe de 1 0/0 apportée à cet impôt par la loi du 26 décembre 1890 n'a mis aucun obstacle à une ascension ininterrompue des cours. Une obligation du P.-L.-M. fusion nouvelle, dont les intérêts se paient en avril-octobre, coûtait 440 francs à la fin de novembre 1890 ; elle valait 446 francs en janvier 1891. De même, de 1890 à 1895 les obligations du chemin de fer de l'Est et celles du Nord ont monté respectivement de 13/22 0/0 et de 21/70 0/0. D'autres exemples pourraient être em-

pruntés à l'histoire financière de l'Italie et de l'Autriche; la taxation de la rente dans ces deux pays a coïncidé avec une hausse importante des cours; avant l'impôt, la rente italienne valait 57 francs; après 1870, malgré un impôt de $13/20$ 0/0, elle cotait 75 francs, et elle n'a pas cessé de monter depuis. En d'autres termes, une taxation modérée des fonds publics ne produit sur les cours qu'un effet passager et de courte durée (Fernand Faure, *article précité*; Cochery, alors Ministre des Finances, à la séance de la Chambre du 2 juillet 1896, *J. O.* du 3, p. 1184; et Marcel Rouffie, *Revue politique et parlementaire*, 1907, t. 51, p. 519.)

L'absence d'effet pernicieux sur la taxation des cours de la rente étant ainsi démontrée, il en résulte qu'il n'y a à redouter aucune répercussion fâcheuse sur le marché, et que, taxer la rente, ce n'est nullement désorganiser la Bourse et y provoquer une véritable panique.

En outre, si l'on admet que la rente soit, comme on l'a dit, le « remorqueur » du marché, expression due à M. Magne, celui-ci ne peut se trouver péniblement influencé, du moment que les cours de la rente se maintiennent malgré la taxation. Et M. Caillaux conclut que, s'il est vrai qu'il existe, pour déterminer les mouvements d'une valeur, un ensemble de faits très complexes qu'il est impossible de mesurer d'une manière précise, il n'est pas moins certain que, rela-

tivement à la rente, l'impôt ne saurait figurer parmi ces causes, tant qu'il demeure dans les limites d'une contribution normale et légitime, car les rentiers savent bien que, de quelque côté qu'ils se tournent, ils rencontreront partout des charges fiscales similaires (Séance du 22 mai 1908, *J. O.* du 23 mai, p. 1040).

3° Du moment que la taxation de la rente ne provoque nullement la baisse des cours, comment peut-on sérieusement soutenir que le crédit de l'Etat est affecté pour l'avenir et que, si, par la suite, il a besoin de recourir à l'emprunt, il aura moins de facilité pour le réaliser ?

Telle est pourtant l'objection formulée par beaucoup de partisans de l'immunité fiscale de la rente. « Il y a, disait M. Thiers, une véritable innocence à croire qu'on peut retirer quelque chose de l'impôt sur la rente. Ce que l'on gagnera sous une forme, on le perdra sous une autre dans l'émission des emprunts » (Chailley, *op. cit.*). En effet, si l'impôt est établi et que l'Etat éprouve encore le besoin d'emprunter, il devra offrir à ses prêteurs des conditions meilleures ; en d'autres termes, l'impôt s'incorporera dans le prix de la rente ; par exemple, si au lieu de leur offrir 3 francs nets d'impôt, il leur offre 3 francs moins un impôt de 4 0/0, l'emprunt sera fait à 96 et peut-être même l'écart entre le pair et le taux d'émission sera-t-il plus considérable, par suite de la défiance que

l'imposition de la rente aura suscitée dans les esprits. Les appréhensions des capitalistes, la crainte de voir, par la suite, aggraver l'impôt, obligeront certainement l'Etat à emprunter à des conditions plus dures (Cf. M. Rouvier, séance du 2 juillet 1896, *J. O.* du 3, p. 1168).

Nous pensons, au contraire, que l'abolition de l'immunité fiscale de la rente n'aurait nullement pour conséquence d'affaiblir le crédit public : « Ce qui nuit au crédit public, remarque M. Cochery, c'est l'incertitude, c'est l'agitation constante dans les conditions de notre régime fiscal. Prenez une résolution définitive et le crédit sera réconforté » (Chambre, séance du 3 juillet 1896, *J. O.* du 4 juillet, p. 1183). Il est évident, en effet, que le jour où l'impôt sur la rente sera voté, les rentiers seront rassurés pour l'avenir et ils se diront qu'après la solution d'une difficulté qui avait pendant si longtemps soulevé d'ardentes controverses, il est vraisemblable que, désormais, le régime fiscal de la rente est irrévocablement fixé, et ne recevra plus d'autres aggravations.

En outre, prétendre que la taxation de la rente atteint le crédit de l'Etat, c'est affirmer une vérité, si l'on envisage un impôt sur la rente qui ne s'étendrait pas en même temps aux autres valeurs mobilières ; ce serait alors entrer dans la voie de l'arbitraire et les rentiers pourraient redouter à juste titre que l'on augmente sans cesse le taux de cet impôt particulier.

Mais, lorsque la rente est assujettie aux impôts de droit commun, les rentiers peuvent prendre confiance ; ils savent que leur sort est lié à celui de tous les possesseurs de capitaux de toute nature et qu'on ne saurait frapper à l'avenir sans atteindre aussi les autres valeurs mobilières (Cf. M. Coste, *Procès-verbaux de la commission extra-parlementaire*, t. II, p. 279). C'est en ce sens que se prononce M. Caillaux. Avec un impôt spécial sur la rente, on peut être tenté de céder à des passions ou à certains courants d'opinion, pour surcharger cette valeur. « Le jour, au contraire, où le même impôt atteint les propriétaires du sol et d'immeubles bâtis et les propriétaires de valeurs mobilières quelles qu'elles soient, vous solidarisez, vous confondez dans un même bloc tout l'ensemble des possesseurs de capitaux, et ils n'ont plus à redouter un accroissement de taxes pour une seule catégorie, puisque toute modification dans le taux de l'impôt doit porter également sur tous les revenus » (Chambre, séance du 25 mai 1908, *J. O.* du 26, p. 1043).

En résumé, le crédit de l'Etat n'étant nullement atteint par l'établissement d'un impôt sur la rente, il ne rencontrera, par la suite, aucune difficulté pour contracter des emprunts dans des conditions avantageuses.

4° Si la taxation de la rente n'est pas un obstacle aux emprunts futurs, n'est-elle pas tout au moins une entrave aux conversions ? La conversion est une alter-

native donnée par l'Etat à ses prêteurs de consentir la réduction du taux de l'intérêt ou de subir le remboursement du capital nominal (Jèze, *op. cit.*, p. 497). Or on soutient que l'impôt sur la rente, entraînant un fléchissement des cours, rend impossible le droit de conversion. En effet, la conversion n'est possible que si le cours de la rente à convertir dépasse le pair ; sinon les rentiers s'empresseraient tous de demander un remboursement qui serait pour eux la source d'un bénéfice ; personne ne consentirait à subir une réduction des arrrages et l'opération n'aurait aucune chance de succès ; donc, toutes les causes qui viennent déprimer les cours ont pour conséquence de reculer la conversion ou de la rendre moins avantageuse pour l'Etat.

L'idée que la taxation de la rente nuirait à la conversion a été exposée dès la Révolution. A cette époque, on a dit et répété que, si l'on assujettissait la rente à un impôt direct, la mesure préconisée nuirait au crédit public et empêcherait la conversion de la dette (Cf. Roederer, Rapporteur du Comité d'imposition, *Séance de la Constituante du 3 déc. 1790*, *Moniteur universel* du 4 déc., p. 1397 ; Fréteau, *Ibid.* p. 1398) Et, à l'époque contemporaine, la même thèse a été reprise par MM. Neymark (*Procès-verbaux de la Commission extra-parlementaire*, t. II, p. 659) ; Rouvier (*J. O.* du 3 juillet 1896, p. 1163) ; Ribot (*Chambre*, Séance du 25 mai 1908, *J. O.* du 26, p. 1052). En d'autres termes, l'immunité fiscale de la rente

permet seule d'obtenir des cours tendant à la hausse et par suite facilitant la conversion. A cette argumentation deux réponses sont possibles : *a)* il se peut que l'impôt soit plus avantageux pour le rentier que la conversion ; *b)* il ne semble pas que l'impôt soit un obstacle réel à la conversion.

A) On a dit quelquefois : l'impôt et la conversion se confondent. C'est une seule et même opération réalisée par deux procédés différents, mais qui, tous deux, sont également avantageux pour l'Etat. Au point de vue de l'Etat, n'est-il pas indifférent d'imposer une fraction des arrérages de la rente ou de recourir à une conversion ? Il faut répondre que des différences profondes séparent, au contraire, les deux opérations : 1° L'impôt est une mesure qui est à la disposition du Gouvernement ; il est souverain et maître de l'établir quand bon lui semble ; la conversion dépend avant tout de circonstances extérieures qu'il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de réaliser ou non. A la vérité, il peut, par une sage administration, consolider son crédit et empêcher un abaissement des cours, mais il lui est impossible de provoquer à son gré l'ascension nécessaire pour qu'ils montent au-dessus du pair, de manière que la conversion devienne possible ; 2° les résultats de la conversion sont intangibles ; l'Etat ne peut pas les modifier ; souvent même il s'astreint, par une clause spéciale, à ne pas procéder à une nouvelle conversion avant un

certain délai, par exemple M. Rouvier s'est engagé en 1902 à différer toute conversion nouvelle jusqu'en 1911 (Loi du 9 juillet 1902). L'Etat est au contraire, le maître de modifier et d'aggraver, suivant les besoins du budget, les sacrifices exigés des contribuables sous forme d'impôt. Enfin, 3^e la conversion est une mesure qui présente un caractère de perpétuité auquel l'impôt ne participe pas, puisqu'il peut être supprimé.

L'impôt et la conversion diffèrent donc profondément ; or, des deux opérations, il n'est pas douteux que la conversion soit plus avantageuse pour l'Etat (Cf. M. Rouvier, *J. O.* du 2 juillet 1892, p. 1166). En effet, si l'on avait appliqué l'impôt de 3 0/0 à la rente française depuis 1870, impôt porté à 4 0/0 depuis 1890, cet impôt aurait rapporté à peu près 22 millions par an dans la première période et 25 à partir de 1890 ; enfin, comme les arrérages de la rente 3 0/0 et de la rente amortissable s'élèvent aujourd'hui à environ 300 millions, l'Etat encaisserait ainsi chaque année une somme de 32 millions. De sorte que, finalement, la taxation de la rente depuis 1873 aurait rapporté à l'Etat 898 millions. — Quant aux conversions, celle de 1883 a permis une économie annuelle de 34 millions, celle de 1893, de 65 millions, celle de 1902, de 31 millions, soit plus d'un milliard et demi d'économies et une somme supérieure de près de 700 millions à celle qu'aurait fournie l'impôt sur la rente.

Aussi, en 1896, M. Rouvier, après avoir expliqué que les conversions depuis 1870 jusqu'à celle de 1893 ont rapporté à l'Etat 100 millions par an, ajoute : « Et savez-vous ce que cela signifie ? C'est que la conversion vous a permis de dépenser 2 milliards et demi hors budget sans rien demander aux contribuables ; elle est le gage, la rançon, l'instrument de presque toutes les grandes choses que nous avons accomplies sans que vous ayez demandé un centime aux contribuables français » (*J. O.* 2 juillet 1896, p. 1167). On conçoit, dès lors, en face d'un tableau si bienveillant pour la conversion, qu'on se préoccupe de ne pas en entraver l'exercice.

B) Mais, en réalité, l'impôt n'est pas un obstacle à la conversion. Nous savons en effet que l'impôt n'exerce sur le cours de la rente qu'une influence peu appréciable. Bien d'autres causes plus complexes agissent sur la hausse ou sur la baisse. « Nous avons, remarque M. Caillaux en 1908, des exemples sans nombre de fonds même de fonds secondaires, des Italiens, qui montent malgré l'impôt. Eh bien ! pour des fonds de la nature de la rente française, qui est, avec les consolidés anglais, le premier fonds du monde, il est bien possible que, la loi de l'offre et de la demande des capitaux en Bourse dominant tout, l'effet de l'impôt s'efface très rapidement, et que vous puissiez arriver dans des délais très courts à faire la conversion en 2 3/4 0/0 » (*Chambre, Séance du 24 mai 1908*,

J. O. du 26 mai, p. 1044) Un exemple probant est d'ailleurs fourni par l'Italie ; la rente italienne subit depuis 1894 un impôt de 20 0/0 ; cela ne l'a pas empêchée de supporter en 1906 une conversion rendue possible par une hausse continuelle des cours et qui, transformant le 5 0/0 italien brut en 3 3/4 0/0, a porté sur près de 13 milliards.

5° Puisque l'impôt sur la rente n'engendre réellement aucun des inconvénients signalés par ses adversaires, il est manifeste qu'il ne provoquera pas, comme on l'en accuse, l'exode des capitaux à l'étranger. C'est là une des dernières objections formulées contre l'imposition de la rente. Comme cette mesure, dit-on, enlèverait aux rentiers l'avantage qui les séduit par dessus tout, c'est-à-dire la sécurité, ceux-ci, perdant confiance, placeraient désormais leurs économies en valeurs étrangères ; ou même ils achèteraient des titres français, mais à l'étranger ; de sorte que, les capitalistes français allant acquérir la rente française à l'étranger où elle est exempte d'impôts, le marché des fonds d'Etat français se trouverait déplacé et émigrerait chez nos voisins. La perspective de ce danger ne nous impressionne pas davantage. D'abord l'acquisition de valeurs étrangères par le capitaliste français ne les exemptera pas des charges fiscales qu'ils redoutent, puisque ces valeurs, soit dans leur pays d'après leur loi nationale, soit en France d'après le principe d'équivalence, posé par la loi du 23 juin 1857, et dé-

veloppé par toutes les lois postérieures, subissent partout des charges fiscales sensiblement analogues. D'autre part, il n'est pas aisé de déplacer un marché de valeurs, surtout quand il s'agit de 20 ou de 25 milliards. M. Aynard disait à ce sujet, à la Chambre, le 1^{er} juillet 1896 : « Je n'ai pas l'ombre d'inquiétude à cet égard ; le déplacement des valeurs étrangères pourra s'opérer dans une certaine mesure ; il y a un certain nombre de rentiers qui savent quel est l'état des marchés européens et qui pourront aller se réfugier ici ou là ; mais quant à la masse, soyez bien certains qu'il n'y a rien de plus difficile que de déterminer un exode de valeurs » (*J. O.* du 2 juillet 1896, p. 1146). En résumé, la taxation de la rente n'engendrerait nullement un abandon du marché français.

6° Puisque cet impôt échappe victorieusement à toutes les critiques dirigées contre lui, il semble qu'il doit être adopté, sans s'arrêter à l'objection que son produit sera minime et ne correspondra pas aux espérances mises sur sa réalisation. Il est, d'ailleurs, très difficile de procéder à une évaluation précise d'un impôt qui n'a pas encore été mis en application, et l'écart entre les estimations proposées prouve bien qu'elles ne reposent pas sur des bases sérieuses. Ainsi, d'après M. Neymark, si l'impôt était de 4 0/0, il produirait 32 millions (*Finances contemporaines, l'obsession fiscale*, 1907, p. 514). M. Cohen évalue le produit du futur impôt à 40 millions (*Réformes pratiques dans le*

regime des impôts, 1895). M. Cochery penche pour 25 millions ; M. Caillaux ainsi que M. Renoult fournissent le chiffre très précis de 23.359.648 francs (*Rapport Renoult*, 1907, t. I, p, 78). Malgré ces divergences, il n'est pas douteux que le chiffre minimum de 20 millions que l'on peut assigner au rendement annuel de cet impôt, n'est pas une quantité négligeable, surtout de nos jours où le Ministre des Finances, se trouvant en présence d'un déficit sans cesse croissant, ne doit négliger aucune ressource pour équilibrer son budget. Il ne faut pas oublier d'ailleurs que cet impôt est le seul moyen d'obtenir des rentiers la participation aux charges fiscales.

En résumé, il n'existe aucune raison politique, économique ou financière qui permette à l'Etat d'exonérer sa rente ; elle doit être frappée par l'impôt sur le revenu global au même titre et dans les mêmes conditions que tous les autres revenus. Telle est la conclusion nécessaire du mouvement qui se produit aujourd'hui en faveur d'une répartition plus équitable des charges fiscales.

CHAPITRE V

L'ORGANISATION DE L'IMPÔT SUR LA RENTE

Quand on est fixé sur l'opportunité de l'imposition de la rente, il reste à prévoir les détails d'application pratique, et immédiatement plusieurs questions se posent : 1° Quel mode de perception appliquer ? 2° Y a-t-il lieu d'accorder des exemptions ou des modérations de la taxe ? 3° Quelle sera la condition des porteurs étrangers ?

I. — L'impôt sur la rente peut obéir aux conceptions les plus diverses. Il peut d'abord être conçu comme un impôt spécial, mais nous savons déjà que c'est là une mauvaise méthode fiscale et qu'elle serait de nature à porter atteinte au crédit de l'Etat. La rente peut ensuite être taxée comme une fraction du revenu du contribuable ; c'est le système de l'impôt personnel sur le revenu global ; la taxation est détachée de l'origine du revenu et reportée sur la personne : « Les arrérages de la rente ont dépouillé leur

essence d'arrérages, de créance sur l'Etat; ils sont partie intégrante et partie homogène d'un ensemble de ressources, d'un ensemble de moyens, d'une aptitude à participer aux charges publiques. » (Milhaud, *op. cit.*, p. 219). Et nous savons qu'en taxant la rente dans ces conditions, l'Etat échappe au reproche soit de manquer à ses engagements, soit de nuire à son crédit; aussi M. Rouvier a-t-il depuis longtemps signalé que le seul moyen d'atteindre correctement la rente française est d'établir un impôt sur le revenu, dans lequel figure naturellement la rente, mais alors comme l'une des mille formes de l'actif du contribuable et non plus en tant que rente (Assemblée Nationale, *Séance du 4 août 1874*, J. O. du 5 août, p. 5582).

Ainsi la rente doit être assujettie à un impôt général frappant l'ensemble des revenus du contribuable. Seulement quel mode de perception va-t-on appliquer? Plusieurs systèmes sont ici proposés : d'abord la déclaration du contribuable; chacun déclarera les rentes qu'il possède en fournissant le détail des revenus particuliers dont la réunion constitue le revenu global; toutefois ce système laisse à la fraude de nombreux moyens d'évasion; on sait avec quelle facilité les hommes les plus probes en affaires se montrent d'une bonne foi douteuse vis-à-vis du fisc.

Un deuxième système, beaucoup plus efficace as-

surement contre la fraude, est la taxation administrative ; le contribuable est taxé par voie d'avertissement du contrôleur des contributions directes, qui se réfère, pour les revenus mobiliers, aux indications communiquées par le receveur de l'enregistrement, qui dispose de moyens variés pour connaître approximativement la fortune des contribuables. Tel était le système proposé par M. Doumer, et M. Caillaux s'était, dès le début, montré partisan de ce système. « Le coupon, disait-il, sera intégralement payé demain comme aujourd'hui, comme hier. Les rentiers seront simplement invités, sans qu'il soit besoin de leur imposer une déclaration, les agents du Trésor ayant des moyens d'informations suffisants, à acquitter ultérieurement un impôt calculé au taux de 4 0/0 de leurs arrérages » (*Projet de M. Caillaux*, Paris, 1907, p. 24). A ce système, on peut objecter que, quelle que soit la sûreté des procédés d'information de l'Administration de l'enregistrement, elle n'arrivera pas toujours à saisir les mutations de rentes. Elle connaîtra assurément les transmissions qui s'opèreront par contrat de mariage, donations, successions ou legs ; mais elle éprouvera beaucoup plus de difficulté pour suivre les mutations de rentes au porteur, qui circulent de la main à la main. Or, à bref délai, les contribuables chercheraient à transformer leurs titres nominatifs en titres au porteur pour échapper à l'impôt. D'autre part, il y aurait inévitablement une in-

justice ; certains contribuables seraient taxés d'office sur des arrérages afférents à des titres qu'ils ne possèdent plus, et, pour obtenir un dégrèvement, ils auraient à produire des preuves et à observer des formalités souvent difficiles.

Les inconvénients de la déclaration et de la taxation ont conduit par suite à un troisième système, proposé par M. Krantz, Rapporteur de la Commission du budget de 1897 : « Si l'on veut que les rentiers paient l'impôt sur le revenu de leurs rentes, le procédé le plus franc et le plus sûr c'est de leur retenir le montant de la taxe, lorsqu'ils se présentent aux guichets du Trésor pour toucher leurs arrérages » (*Doc. Parl.*, Chambre, 1896, Annexe n° 1951, p. 470). Ce procédé séduit en effet par sa commodité ; le rentier n'est pas obligé, après réception des intérêts que lui doit l'Etat, de retourner à la Caisse du percepteur pour acquitter le montant de la taxe. En même temps, aucune fraude n'est possible, puisque l'Administration est fixée sur la part d'intérêt qui revient à chacun. Tel est le système appliqué en Angleterre pour l'income-tax. L'impôt sur les revenus contenus dans la cédule C est prélevé par voie de retenues sur les coupons.

On dira, sans doute, que ce procédé aboutit à créer une confusion regrettable entre deux qualités qui doivent rester distinctes dans l'Etat, celle de débiteur et celle de puissance publique ; mais il n'en est rien :

« la seule confusion qui existe c'est celle qui s'établit entre le perceuteur et le payeur ; ces deux fonctions sont souvent réunies dans les mêmes mains, et, dans l'espèce, leur réunion ne saurait soulever aucune objection » (M. Krantz, *loc. cit.*) M. Reinach a formulé une appréciation analogue : « Lorsque les qualités de contribuable et de créancier sont réunies dans une même personne, il s'opère une compensation jusqu'à concurrence de l'impôt ; ce raisonnement, qu'on a taxé à tort de subtilité, suffit non seulement à légitimer le principe même de l'impôt sur la rente, mais encore la seule forme pratique, économique, sincère de prélever cet impôt, à savoir la retenue sur les coupons » (Chambre, *Séance du 29 mai 1908, J. O.*, du 30 mai, p. 1071). Ce système a été adopté pour la rente, dans le projet voté par la Chambre le 9 mars 1909 (art. 19 du projet).

II. — La taxation de la rente ne peut être établie d'une manière absolue sans comporter des atténuations et des tempéraments conformes à la justice.

Il y a, d'abord, des rentes qui sont possédées par des personnes dont les ressources sont modestes et auxquelles il serait trop lourd d'appliquer l'impôt dans sa plénitude. — On peut se demander, ensuite, si l'Etat doit imposer les rentes qu'il possède directement ou indirectement ; — et, enfin, si certaines at-

ténuations à l'application de la nouvelle taxe ne devraient pas être acceptées à titre provisoire.

A) Dans tous les pays qui adoptent un impôt général sur le revenu applicable à la rente, un minimum de revenu est exempté; et c'est justice, car, suivant les expressions de M. Jaurès, au-dessous des grands rentiers dont il est équitable d'atteindre le privilège, il y a de petits porteurs pour lesquels la rente présente le minimum de ressources nécessaires à l'existence; il convient donc d'édicter en faveur de ces petits contribuables une exemption ou tout au moins une modération d'impôt (Chambre, *Séance du 4 juillet 1886*, *J. O.*, du 7 juillet, p. 1206). Le projet de M. Caillaux donne satisfaction à ces idées humanitaires, et il accorde une exemption complète aux petits rentiers dont le revenu en rentes ne dépasse pas 625 francs ni le revenu total 1250 francs, art. 17 *in fine*. Cette exemption s'appliquera à un grand nombre de rentiers, car il est certain que la majeure partie de la rente française est détenue par de petits porteurs. Dans le compte général de l'Administration des Finances de 1892, on remarquait 205.000 coupures de 20 à 50 francs et plus de 2 millions de coupures inférieures à 20 francs. Il y avait seulement 6.188 coupures supérieures à 100 francs (*J. O.*, du 30 juin 1896, p. 1122 et s.).

B) Il y a une grande quantité de rentes que l'Etat possède directement parce qu'elles appartiennent

à une Caisse publique qui les administre. Il en est ainsi des fonds déposés à la Caisse des dépôts et consignations, dont la mission est de recevoir, de conserver et de restituer les titres et valeurs qui lui sont confiés, soit en exécution des lois et décrets, soit à cause de contestations judiciaires, soit à raison d'une décision administrative, soit enfin volontairement. En outre, la loi du 28 avril 1816 et d'autres lois postérieures ont confié à la Caisse des consignations la garde des deniers déposés dans divers Etablissements publics, tels que les Caisses d'Epargne, les Caisses d'assurance en cas de décès ou d'accident et de retraites pour la vieillesse. Doit-on, dans ces conditions, exonérer de l'impôt les fonds ainsi déposés à la Caisse des consignations, qui doit faire emploi en rentes sur l'Etat ?

Il semble que, rationnellement, il y aurait lieu de distinguer entre les rentes qui sont immatriculées au nom de particuliers ou déposées pour leur compte et celles qui sont acquises par la Caisse des consignations dans l'intérêt public. C'est ainsi que les Caisses d'Epargne sont obligées, en vertu des art. 1 et 25 de la loi du 20 juillet 1895, de placer leurs fonds en rentes sur l'Etat. Ces dernières rentes devraient être taxées, à l'exclusion des premières qui ont été achetées directement par leurs propriétaires et qui ne sauraient être comprises dans une nouvelle imposition sans acquitter deux fois la même contribution. Cependant le

projet de M. Caillaux accorde une exemption complète aux rentes possédées par la Caisse des consignations ou par les Etablissements ou services qu'elle gère, notamment la Caisse Nationale d'Epargne (art. 17). Le projet s'est inspiré ici des idées défendues en 1896 par M. Krantz. D'après lui, l'Etat ne saurait se payer d'impôt à lui-même; c'est pour ce motif que l'immunité complète doit exister en faveur des arrérages de titres français possédés par la Caisse nationale d'épargne; par la Caisse des dépôts et par les Etablissements qu'elle gère; la Caisse nationale d'Epargne et celle des dépôts et consignations n'ont pas, disait l'honorable Député, au point de vue spécial de la propriété des rentes immatriculées en leur nom, une personnalité distincte de celle de l'Etat, et il ajoutait qu'un impôt mis à la charge de ces Caisses viendrait diminuer leurs bénéfices et serait en réalité prélevé sur les recettes du Trésor (*Rapport présenté au nom de la Commission du Budget de 1897*, précité).

Cette opinion n'est pas absolument fondée, car elle aboutit à créer une distinction, que rien ne justifie, entre les personnes qui ont directement acheté leurs titres à la Bourse et celles qui les ont acquis par l'intermédiaire de la Caisse d'Epargne. Cependant l'argumentation présentée par M. Krantz, en 1896, a prévalu encore en 1908 (art. 17, par. 3, al. 2 et 3 du projet de M. Caillaux). M. Aynard a déclaré, à cette occasion, que les déposants à la Caisse d'Epargne de-

vaient jouir de la sécurité la plus complète au point de vue du remboursement de leurs dépôts ; dès lors, si une taxe était établie sur les fonds acquis avec leur argent, il y aurait, dans une certaine mesure, un manquement à la promesse faite par l'Etat de restituer la somme déposée (*J. O.*, Chambre, Séance du 1^{er} juin 1908, N° du 2 juin, p. 99). M. Cochery s'est montré aussi partisan de cette faveur accordée aux déposants. En outre, le projet voté par la Chambre exempte de tout impôt les rentes immatriculées au nom : 3° de la Caisse des offrandes nationales ; 4° des institutions de retraite reconnues d'utilité publique ou approuvées par l'Etat ; 5° des Etablissements de bienfaisance publics ou reconnus d'utilité publique ; 6° des départements et des communes, pour les rentes dont les arrérages sont effectués, par la volonté expresse des donateurs ou testateurs, à des œuvres d'assistance ; 7° des Caisses régionales de crédit agricole ; 8° des Caisses locales de crédit agricole et des Sociétés mutuelles agricoles. Il s'agit, en effet, de faciliter la constitution d'entreprises utiles à la collectivité ; le Trésor public devrait, s'il le fallait, puiser dans ses caisses pour leur accorder des subventions ; rien de plus naturel, dès lors, que de leur octroyer des immunités en vue de favoriser leur essor, art. 17.

C) La taxation de la rente ne doit-elle pas comporter des atténuations de nature transitoire, de manière à adoucir le brusque changement entre le ré-

gime de faveur dont les rentiers jouissaient jusque-là et l'application soudaine du droit commun en matière fiscale ?

Des mesures de ce genre, comportant soit une exemption, soit une atténuation du nouvel impôt pour les rentes existantes, ont, en effet, paru indispensables à beaucoup d'économistes. C'est, d'abord, M. Neymark, qui, le 13 mars 1895, devant la Commission extra-parlementaire de l'impôt sur le revenu, soutient que les rentes existantes doivent être exemptées, l'Etat pouvant seulement taxer les rentes qui seraient créées par la suite, car, pour les premières, il est lié par le contrat qui l'oblige vis-à-vis de ses créanciers. Nous avons déjà, par avance, réfuté cette opinion, qui a le tort de ne pas distinguer entre l'Etat souverain et l'Etat débiteur. Cependant cette idée a trouvé des défenseurs et MM. Plichon, en 1896, Jules Roche, en 1908, ont affirmé que l'Etat ne pouvait rester honnête qu'à la condition de résilier les contrats actuels en offrant le remboursement (Chambre, Séance du 23 mai 1908, *J. O.*, du 30 mai, p. 1076).

M. Kergall (*Procès-verbaux de la Commission extra-parlementaire*, t. II, p. 691) s'est efforcé de démontrer que les rentiers pouvaient bien être assujettis aux impôts futurs, mais non à celui qui frappe actuellement les valeurs mobilières, attendu que les rentiers ont versé cet impôt le jour où ils ont acquis leurs titres, en les payant plus cher qu'une valeur mo-

bilière imposée. Cette théorie du rachat anticipé de l'impôt est, nous l'avons dit, insoutenable ; elle n'autoriserait, d'ailleurs, sur la rente que des taxes très faibles par rapport à celles grevant les autres valeurs mobilières, puisque la rente ne serait atteinte que par les augmentations des impôts actuels sur ces valeurs.

La conception du maintien des contrats en cours a conduit M. Coste à une autre combinaison : l'Etat est bien engagé vis-à-vis des porteurs actuels, et, par suite, il sera loisible à ceux-ci de faire constater la propriété de leurs titres nominativement ; moyennant cette condition, ils jouiront de l'immunité jusqu'à la prochaine mutation (par décès, donation, vente ou conversion). A partir de cette époque, l'exemption prendrait fin ; les rentes au porteur qui ne seraient pas transformées en titres nominatifs dans un certain délai supporteraient, immédiatement après ce délai, l'impôt ; quant aux personnes morales, comme elles connaissent mieux les droits de l'Etat et qu'elles peuvent s'attendre à une taxation, elles ne bénéficieraient de l'immunité que pendant une période assez courte, 7 ou 8 ans. Cette théorie, si ingénieuse qu'elle soit, est encore à écarter, parce qu'elle repose toujours sur l'idée d'un engagement pris par l'Etat, alors que celui-ci n'en a jamais assumé et s'est simplement obligé à payer régulièrement les arrérages de ses rentes sans leur faire subir de retranchement. Puis le

danger que l'on redoute, c'est-à-dire le mécontentement des rentiers, ne sera nullement conjuré et la prolongation, pendant plusieurs années, d'une situation provisoire ne pourra qu'être nuisible au crédit public.

Enfin M. Boulanger s'est montré partisan d'une mesure d'atténuation beaucoup plus rationnelle ; un tarif réduit pendant un certain temps, à l'expiration duquel (par exemple après 5 ans) le tarif plein serait mis en vigueur. Mais toutes ces atténuations provisoires, si humaines qu'elles paraissent, n'en sont pas moins néfastes, parce qu'elles prolongent l'énervement des rentiers, apportent de l'incertitude dans les transactions et sont finalement préjudiciables au crédit public. C'est pour ces motifs que, en mars 1909, la Chambre a écarté toute atténuation de ce genre. Elle a repoussé notamment un amendement de M. Reinach décidant de ne soumettre à l'impôt que les rentes postérieures à la loi, et un amendement de M. Jules Roche autorisant les possesseurs de rentes à demander le remboursement de leurs créances.

III. — C'est une question très délicate que celle de savoir si les porteurs de titres ne doivent pas être exemptés de l'impôt quand ils sont étrangers. Il va de soi, en effet, que les rentes d'un Etat ne sont pas toutes entre les mains des sujets de cet Etat ; les étrangers en détiennent toujours une certaine portion, tantôt très forte, ce qui est le cas de la rente

Russe, dont plus de 10 milliards se trouvent entre les mains de détenteurs français ; tantôt faible, ce qui est le cas de la rente française, dont les étrangers ne possèdent qu'un milliard et demi. A première vue, l'application des principes commande que les étrangers vivant à l'étranger et porteurs de rentes françaises touchent leurs arrérages sans supporter aucun impôt, car, suivant la juste remarque de M. Krantz, « il n'y a pas moyen d'atteindre des gens qui ne sont pas contribuables par une mesure qui ne frappe que des contribuables. » (*J. O.* 1896, p. 1151). M. Leroy-Beaulieu s'est prononcé dans le même sens : « Les rentiers nationaux doivent être seuls obligés à supporter sur leurs titres de rente les impôts généraux établis dans l'Etat ; les porteurs étrangers de titres de rente ne sauraient être astreints à la même charge. Mettre sur eux un impôt, sous la forme d'une retenue sur le montant annuel des arrérages, ce serait, à notre sens, violer la lettre du contrat, puisqu'en droite raison les étrangers non domiciliés ne peuvent être tenus de concourir aux dépenses de l'Etat ; ils ne sont vis-à-vis de lui que des créanciers et non des sujets. A aucun titre ils ne peuvent être atteints par une législature qui n'est pas la leur ; nous sommes sur ce point plus rigoureux que l'Angleterre, l'Italie et l'Autriche » (*Traité des finances*, 6^e éd., 1899, t. II, p. 545).

La tradition française est d'ailleurs en ce sens ;

déjà sous la Constituante, en 1790, lorsque Lavenue réclamait l'imposition de la rente, il avait soin de stipuler que les porteurs étrangers seraient exempts de la taxe. En 1876, lorsque Gambetta, revenant sur une opinion antérieure, se prononça dans le sens de l'assujettissement de la rente à l'impôt cédulaire sur les revenus, il posa en principe que les étrangers propriétaires de titres de rente, qui ne résideraient pas sur le territoire français, n'auraient pas à contribuer à cette charge (Rapport Renoult, t. II, *Annexes*, p. 21). Le projet présenté par M. Cochery en 1896 ne concernait pas davantage la rente possédée par les étrangers ne résidant pas en France. L'art. 21 de ce projet était ainsi conçu : « Sont affranchis de l'impôt les revenus des fonds publics français et étrangers qui se trouvent aux mains de porteurs étrangers n'ayant pas leur domicile en France ou y résidant depuis moins d'un an. » (Projet Cochery, Paris, 1896, p. 15), et Chambre, séance du 7 juillet 1896, *J. O.* du 8 juillet, p. 1228).

Cette exemption avait été conservée par M. Caillaux dans son projet primitif (art. 1^o) : « En ce qui concerne les rentes, obligations et autres effets publics émis par l'Etat français, le titre en lui-même demeure exempt de tout impôt spécial. *Les particuliers résidant en France* dont la fortune comprend des valeurs de cette nature devront acquitter l'impôt... » Mais la Commission de législation fiscale est

revenue sur cette exemption, et elle admet qu'il ne faut pas établir au profit des porteurs étrangers de rente française une situation privilégiée, car aucune place n'est faite parmi les rentes non imposables aux rentes possédées par des étrangers dans le Rapport de la Commission (*Doc. parl.*, Chambre, 1909, Annexe 1053). La thèse de la Commission peut s'appuyer, d'ailleurs, sur l'opinion d'éminents économistes et sur les précédents suivis à l'étranger. « Les intérêts servis aux porteurs, écrit M. Cauwès, constituent un revenu garanti par l'Etat débiteur grâce à l'ordre social dont il assure le maintien. A cet égard, tout porteur de rentes, profitant de cet ordre social, doit être soumis à l'impôt, et c'est à juste titre que l'Angleterre et l'Italie y ont assujetti sans distinction les porteurs nationaux et étrangers », l'opinion de la Commission a été adoptée par la Chambre.

A l'étranger, nous trouvons trois pays, l'Angleterre, l'Autriche et l'Italie, qui opèrent, en effet, la retenue sur les coupons de leur rente, quel qu'en soit le propriétaire et sans restitution aucune. On a dit, sans doute, quelquefois que les consolidés anglais possédés par des étrangers vivant à l'étranger échappent à l'income-tax. En réalité, ils la subissent comme les consolidés possédés par des sujets britanniques (Comp. Yves Guyot, *Procès verbaux de la commission extraparlementaire*, t. II, p. 946). Seulement, il faut tenir compte de ce qu'il y a exemption complète de l'impôt

pour les revenus inférieurs à 4.000 francs ; puis dégrèvement, dans une large mesure, pour les revenus jusqu'à 17.500 francs. En outre, pour imposer le porteur de fonds anglais demeurant à l'étranger, on totalise uniquement ses revenus d'origine anglaise et non les autres. Mais la plupart des autres pays exemptent d'impôt les porteurs étrangers de leurs rentes. Il en est ainsi de l'Espagne ; dans un discours du 18 juin 1899, M. Villaverde, ministre des finances d'Espagne, a reconnu que la dette extérieure 4 0/0, correspondant à l'ancienne dette extérieure 3 0/0 exempte d'impôt depuis 1876, ne pourrait être taxée tant qu'un accord à cet égard ne serait pas intervenu entre l'Espagne et ses créanciers. De même les emprunts Russes extérieurs sont universellement exemptés de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières qui atteint les emprunts russes intérieurs ; enfin, lorsque la Bulgarie a émis, en 1907, un emprunt en France, elle a nettement stipulé que l'intérêt et le capital de cet emprunt seraient exempts à jamais de tous impôts, taxes, droits ou redevances quelconques prévus ou à prévoir par les lois bulgares (Milhaud, *op. cit.*, p. 246).

Au point de vue théorique, les partisans de l'impôt sur la rente, même aux mains des porteurs étrangers, disent qu'il n'y a pas lieu de faire à ces derniers une situation privilégiée, pour plusieurs motifs : d'abord, on n'aperçoit aucune raison de distinguer entre les rentes, les valeurs mobilières et les immeubles ; or les

étrangers qui possèdent des valeurs mobilières françaises sont tenus d'acquitter les impôts qui grèvent en France ces valeurs. De même, les étrangers qui possèdent des immeubles dans notre pays acquittent l'impôt foncier. Pourquoi donc établir, au profit des capitalistes des autres pays, une immunité spéciale en ce qui concerne la rente ?

A cette argumentation, les adversaires de l'assimilation des rentiers étrangers et des rentiers français répondent que le paiement d'un impôt foncier et des taxes sur des valeurs mobilières françaises est juste, parce qu'il est le prix de la sécurité que l'Etat procure ici aux propriétaires ou aux capitalistes des pays voisins ; ils profitent des avantages que leur confère l'organisation sociale de la France, il est équitable qu'ils supportent comme contre-partie une contribution aux dépenses de cette organisation sociale. Mais, l'étranger porteur de rentes est un créancier et non plus un contribuable ; il n'a rien à redouter, si ce n'est l'insolvabilité de l'Etat débiteur. Pourquoi donc lui réclamer le paiement d'une taxe qui n'est pas la rémunération d'un service rendu ? « Par le seul fait qu'il est débiteur, l'Etat doit à ses créanciers la protection des capitaux qui lui sont confiés ; on ne comprendrait pas qu'il voulut se la faire payer » (Pech de Laclause, *op. cit.*, p. 204). Du moment que les étrangers ne sont pas des contribuables, on n'aperçoit pas à quel titre ils pourraient être imposés.

En dehors de ces arguments d'ordre juridique, on a invoqué d'autres raisons pour écarter l'impôt sur les porteurs étrangers de titres français. Il est possible en effet, que le jour où la France se trouvera dans la nécessité de recourir à un emprunt, emprunt qu'elle contracterait au cours du moment, les pays étrangers ne se livrent à des représailles, à des spéculations et à des manœuvres ayant pour but de jeter la perturbation sur les cours de nos fonds d'Etat et de leur infliger une dépréciation considérable (Gauthier de Clagny, *J. O.* du 30 juin 1896, p. 1123). Mais il ne semble pas que les pays qui appliquent l'impôt sur la rente sans distinction aux nationaux et aux étrangers aient été victimes de représailles de ce genre.

Dans l'opinion qui préconise l'immunité fiscale au profit des étrangers, on se heurte à de graves difficultés pratiques, pour distinguer la partie de la dette qu'il convient de taxer et celle qui ne doit pas être taxée. Trois systèmes principaux ont été proposés pour distinguer ces deux catégories de titres : un premier procédé consiste à obliger les personnes qui veulent se faire payer des coupons de rente à l'étranger à présenter, en même temps que le coupon, le titre dont ils sont détachés ; cette précaution suffit si le titre est nominatif ; rien ne sera alors plus facile que de discerner si le possesseur est ou non étranger, quand le titre revêt la forme nominative ; si les titres sont au porteur, il sera

assurément plus aisé à leur propriétaire d'éviter l'impôt qu'ils supportent dans leur pays en se faisant payer les arrérages à l'étranger ; mais la nécessité de présenter le titre empêchera, dans une certaine mesure, la fraude ; le rentier hésitera toujours à envoyer son titre dans un autre pays, car il peut être perdu ou volé en cours de route, et la perspective des frais du voyage sera un obstacle insurmontable qui arrêtera les petits rentiers.

Un deuxième système considère comme étant la propriété des non résidents les titres présentés pour le paiement des arrérages dans les banques établies en pays étrangers ; mais on exige, indépendamment de cette présentation, la formalité de l'*affidavit*, c'est-à-dire la déclaration sous serment par celui qui présente le titre qu'il en est bien le propriétaire ; cette formalité a été employée en Italie jusqu'en 1893 (Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, p. 557).

Enfin, on a recôurs à un troisième criterium pour distinguer la dette placée chez les nationaux de celle que possèdent les étrangers : on détermine, une fois pour toutes, le montant des rentes placées dans le pays et celui des rentes placées à l'étranger, en créant deux séries de titres, les uns formant la dette intérieure, qui est assujettie aux impôts généraux du pays, les autres constituant la dette extérieure, qui bénéficient d'une immunité. Pour opérer cette division, on prend en considération l'inscription dans les titres nomina-

tifs, et, quant aux titres au porteur, le lieu du paiement des derniers arrérages, plus la formalité de l'*affidavit* ; c'est le système pratiqué en Espagne ; c'est là un classement définitif et immuable ; peu importe que, par la suite, des titres appartenant à des étrangers passent aux mains de nationaux ou inversement. Ceux qui ont été déclarés exempts d'impôt continuent à bénéficier de cette faveur, de même que ceux qui ont été assujettis à la taxe dès le début demeureront indéfiniment grevés quelle que soit la nationalité de leurs nouveaux détenteurs.

Il semble qu'aucun de ces divers procédés ne soit bien efficace ; c'est d'évidence pour le premier, et les deux autres n'échappent pas davantage à la critique. En effet, le système de l'*affidavit* repose sur une présomption qui est bien souvent contraire à la réalité. Le contribuable désireux de frauder le fisc trouvera facilement à l'étranger un homme d'affaires qui présentera le titre au guichet d'une banque et n'éprouvera aucun scrupule à prêter serment qu'il en est propriétaire. Une fraude analogue est encore plus commode avec le troisième procédé ; il suffit à un national, soucieux d'éviter l'impôt, d'acheter des titres de la dette extérieure pour jouir désormais de l'immunité. Le seul remède contre la mauvaise foi serait d'exiger de tous les titres de la dette publique qu'ils revêtent la forme nominative, mais on conçoit quels obstacles rencontrerait alors la circulation des fonds

d'Etat. C'est probablement à raison des difficultés rencontrées pour établir la distinction entre les porteurs nationaux et les non résidents que le projet voté le 9 mars 1909 par la Chambre exige l'impôt, sans distinction, de tous les détenteurs de rente française.

CONCLUSION

Le privilège fiscal des rentiers a disparu dans la plupart des pays contemporains, et la France devra imiter cet exemple le jour où l'impôt général sur le revenu aura été substitué aux quatre contributions directes actuellement existantes. Sans doute, la longue habitude que nous avons d'entendre soutenir et répéter que l'Etat est tenu, depuis la loi du 9 vendémiaire an VI, par un engagement inviolable, entretient une forte opposition contre cette réforme fiscale ; mais nous avons vu que cette loi était, depuis une longue tradition, inexactement interprétée. Le contrat passé par l'Etat en l'an VI ne saurait porter atteinte à sa souveraineté, à son droit de créer de nouveaux impôts, et d'astreindre tous les citoyens à contribuer aux charges financières de la nation, lorsqu'il devient indispensable de faire appel à des ressources nouvelles.

Assurément cet impôt n'est pas destiné à procurer à l'Etat une somme considérable, car la moyenne des

prévisions ne l'estime pas d'un rendement supérieur à plus de 20 millions par an, mais il présentera toujours l'avantage de mettre fin à une inégalité fiscale choquante et indigne d'un grand peuple, en obligeant plus de 2 millions de citoyens à rentrer dans le droit commun. Le législateur s'est d'ailleurs orienté progressivement dans cette voie à partir de la seconde moitié du xix^e siècle, en frappant la rente d'abord de l'impôt des mutations à titre gratuit, puis de l'impôt sur les opérations de bourse. Or, aucune de ces réformes n'a soulevé contre elle l'opinion publique, et elles n'ont point exercé d'influence fâcheuse sur le crédit de l'Etat. On n'aperçoit donc aucun motif pour ne pas mener jusqu'à son achèvement l'évolution commencée vers l'égalité des charges fiscales.

Mauvaise serait la conception qui consisterait à atteindre la rente française d'un impôt spécial, car la confiance dans l'Etat s'en trouverait diminuée, et le taux des emprunts futurs ainsi que le cours de la rente en seraient affectés. Au contraire, il n'y a que justice et opportunité, dans le remaniement de notre système fiscal auquel travaillent actuellement les pouvoirs publics, à assujettir aux mêmes charges les rentiers et les autres contribuables. On a depuis longtemps reproché à notre système d'impôts de donner lieu à des inégalités flagrantes. Aujourd'hui, où l'on s'efforce de réparer les injustices signalées dans une organisation financière vieille de plus d'un siècle, il est du de-

voir du législateur de supprimer celles qui sont les plus intolérables en permettant à certaines catégories de citoyens de jouir tranquillement de leurs revenus sans supporter les taxes correspondantes.

Vu, pour le doyen, l'assesseur,

P. CAUWÈS.

Lu et approuvé, le président

RENÉ JACQUELIN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur

de l'Académie de Paris,

LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- Bodinier. — « L'impôt sur la rente », *Thèse*, Rennes, 1901.
- Chailley. — « L'impôt sur le revenu », Paris, 1884.
- Cohen Edouard. — « Réformes pratiques dans le régime des impôts », Paris, 1895.
- Defferre. — « L'impôt sur la rente », *Thèse*, Montpellier, 1907.
- Daire. — « Recueil des économistes français du XVIII^e siècle ».
- Leroy-Beaulieu (Paul). — « Traité de la science des finances », 2 vol., 6^e éd., 1899; 7^e éd., 1906.
- Level (Maurice). — « L'impôt sur la rente », *Thèse*, Paris, 1903.
- Milhaud. — « L'imposition de la rente », Paris, 1908.
- Neymark (A.). — « Finances contemporaines », « L'obsession fiscale ».
- Pariet (de). — « Traité des impôts », Paris, 1866.
- Pech de Laclause. — « L'impôt direct et les rentes sur l'Etat », Toulouse, 1899.
- Stourm (René). — « Systèmes généraux d'impôts », 2^e éd., Paris, 1905.
- Say (Léon). — « Les solutions démocratiques de la question des impôts », Paris, 1886.
- Vuhrer. — « Histoire de la dette publique en France », 1886.
- Jèze. — « Cours élémentaire de la science des finances et de législation financière française », nouvelle éd., 1909.
- Faure (Fernand). — « L'impôt sur la rente », *Revue politique et parlementaire*, juillet, 1895; « Mirabeau et l'impôt sur la rente », *Revue politique et parlementaire*, novembre 1908,
- Say (Léon). — *Revue politique et parlementaire*, juin 1895.

Notes réunies par la Direction Générale des Contributions directes sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les revenus dans les pays étrangers, 1894.

Procès-verbaux de la Commission extra parlementaire de l'impôt sur le revenu, 2 vol., Paris, 1895.

Bulletin de statistique et de législation comparée du ministère des Finances.

Revue de science et de législation financière, dirigée par M. Gaston Jèze.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
Chapitre Premier. — Histoire de l'imposition de la rente. . .	11
Chapitre II. — L'imposition de la rente à l'étranger . . .	44
I. — Pays où la rente est frappée d'une taxe spéciale. . .	45
II. — Pays où la rente est taxée comme tous les autres revenus.	49
Chapitre III. — L'imposition de la rente au point de vue juridique ; les engagements de l'Etat.	61
I. — Examen de la question au point de vue théorique. . .	61
II. — Examen de la question au point de vue de la législation positive	71
Chapitre IV. — L'impôt sur la rente au point de vue poli- tique et économique	76
I. — Le point de vue politique	76
II. — Le point de vue économique.	81
Chapitre V. — L'organisation de l'impôt sur la rente. . .	99
I. — Mode de perception applicable.	99
II. — Exemptions et atténuations nécessaires. . . .	103
III. — La condition des porteurs étrangers.	110
CONCLUSION	121
BIBLIOGRAPHIE	125

